



3 1761 11972330 2

CA1
YC24
-L32

GOVT



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119723302>

(A)
Y624
-L32

151



First Session
Thirty-fifth Parliament, 1994-95

Première session de la
trente-cinquième législature, 1994-1995

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Président:
L'honorable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Wednesday, April 5, 1995

Le mercredi 5 avril 1995

Issue No. 27

Fascicule n° 27

Fifth Proceedings on:
Examination of Bill C-37, An Act to amend
the Young Offenders Act
and the Criminal Code

Cinquième fascicule concernant:
L'étude du projet de loi C-37, Loi modifiant
la Loi sur les jeunes contrevenants
et le Code criminel

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Chairman*

The Honourable P. Derek Lewis, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Kinsella
Bacon	* Lynch-Staunton
Desmarais	(or Berntson)
Doyle	Neiman
* Fairbairn (or Graham)	Nolin
Gigantès	Pearson
Jessiman	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

Vice-président: L'honorable P. Derek Lewis

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Kinsella
Bacon	* Lynch-Staunton
Desmarais	(ou Berntson)
Doyle	Neiman
* Fairbairn (ou Graham)	Nolin
Gigantès	Pearson
Jessiman	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, April 5, 1995
(31)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 505, Victoria Building, at 3:20 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Gerald-A. Beaudoin, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Bacon, Beaudoin, Desmarais, Doyle, Gigantès, Jessiman, Kinsella, Lewis, Nolin and Pearson. (11)

Other Senators present: The Honourable Senators Grafstein and Stanbury. (2)

In attendance: Marilyn Pilon, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the "Centre communautaire juridique de Montréal":

Claude Boies, Lawyer.

From the "Commission des services juridiques":

Diane Trudeau, Coordinator, Standing Committee on Youth;

Jean Roy, Lawyer, "Centre communautaire juridique du Québec";

Claude Boies, Lawyer.

From Justice for Children and Youth:

Brian Weagant, Executive Director;

Benjamin Moss, Vice-Chairperson, Board of Directors.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, March 21, 1995 the Committee continued its consideration of Bill C-37, An Act to amend the Young Offenders Act and the Criminal Code. (*See Minutes of Proceedings, Issue No. 23, for the full text of the Order of Reference.*)

Claude Boies, Lawyer from the "Centre communautaire juridique de Montréal," made a statement and answered questions on behalf of Normand Bastien.

Diane Trudeau, Coordinator, Standing Committee on Youth of the "Commission des Services juridiques," made a statement.

Jean Roy, Lawyer from the "Centre communautaire juridique de Montréal," made a statement and, together with Ms. Trudeau and Mr. Boies, answered questions.

Benjamin Moss, Vice-Chairperson, Board of Directors of Justice for Children and Youth, made a statement.

Brian Weagant, Executive Director of Justice for Children and Youth, made a statement and, together with Mr. Moss, answered questions.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 5 avril 1995
(31)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 20, dans la salle 505 de l'Édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Gerald-A. Beaudoin (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Bacon, Beaudoin, Desmarais, Doyle, Gingantès, Jessiman, Kinsella, Lewis, Nolin et Pearson. (11)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Grafstein et Stanbury. (2)

Également présente: Marilyn Pilon, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du Centre communautaire juridique de Montréal:

Claude Boies, avocat.

De la Commission des services juridiques:

Diane Trudeau, coordonnatrice, Comité permanent de la jeunesse;

Jean Roy, avocat, Centre communautaire juridique du Québec;

Claude Boies, avocat.

De «Justice for Children and Youth»:

Brian Weagant, directeur exécutif;

Benjamin Moss, vice-président, Conseil d'administration.

En conformité de l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 21 mars 1995, le comité poursuit son étude du projet de loi C-37, loi modifiant la Loi sur les jeunes contrevenants et le Code criminel. (*Voir les procès-verbaux, fascicule n° 23, pour le texte intégral de l'ordre de renvoi.*)

Claude Boies, avocat du Centre communautaire juridique de Montréal, fait une déclaration et répond aux questions au nom de Normand Bastien.

Diane Trudeau, coordonnatrice, Comité permanent de la jeunesse de la Commission des services juridiques, fait une déclaration.

Jean Roy, avocat du Centre communautaire juridique de Montréal, fait une déclaration et, aidé de Mme Trudeau et de M. Boies, répond aux questions.

Benjamin Moss, vice-président, Conseil d'administration de «Justice for Children and Youth», fait une déclaration.

Brian Weagant, Directeur exécutif de «Justice for children and Youth» fait une déclaration et, aidé de M. Moss, répond aux questions.

[Text]

The Honourable Senator Lewis moved, — That, pursuant to Rule 103, reasonable travel and living expenses for Professor Nicholas Bala, Professor Anthony Doob, Maurice Rose, Brian Weagant and Benjamin Moss be paid upon request.

The question being put on the Motion, — it was agreed.

It was agreed, — That the Clerk of the Committee write to the Attorneys General of each province to ask them to provide their views in writing or in person regarding Bill C-37.

At 6:50 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité

Heather Lank

Clerk of the Committee

[Traduction]

L'honorable sénateur Lewis propose, — Que, conformément à l'article 103 du Règlement, les dépenses raisonnables de déplacement et de séjour soient remboursées au professeur Nicholas Bala, au professeur Anthony Doob, à Maurice Rose, à Brian Weagant et à Benjamin Moss.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu, — Que le greffier du comité écrive aux procureurs généraux de chaque province pour leur demander de faire part de leur point de vue par écrit ou de venir témoigner devant le comité en ce qui a trait au projet de loi C-37.

À 18 h 50, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 5 avril 1995

[Texte]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, chargé d'examiner le projet de loi C-37, Loi modifiant la Loi sur les jeunes contrevenants et le Code criminel, se réunit ce jour à 15 h 15 pour étudier ce projet de loi.

Le sénateur Gerald-A. Beaudoin (*président*) occupe le fauteuil. Notre premier témoin, cet après-midi, est Me Claude Boies du Centre communautaire juridique de Montréal.

Je vous invite à faire une présentation. Si vous pouvez la faire en une quinzaine de minutes parce qu'il y a toujours une période de questions qui suit. Alors, vous êtes le bienvenu, Me Boies.

M. Claude Boies, avocat du Centre juridique de Montréal: Dans un premier temps, j'aimerais peut-être expliquer ma présence devant vous aujourd'hui, parce que vous aviez sûrement sur votre document l'information que le témoin qui devait être entendu aujourd'hui était Me Normand Bastien. Pour des raisons de maladie subite (il fait actuellement une pneumonie) il a été retenu chez lui, aphone. Ce qui fait en sorte qu'il aurait été difficile pour lui...

Le sénateur Gigantès: Pour un avocat?

M. Boies: C'est fort difficile. Il aurait eu certaines difficultés à venir vous transmettre le fruit de son travail tout de même fort sérieux.

Je dois vous avouer que ce sont des souliers, pour moi, fort grands à remplir mais avec peut-être quelques bouts de papier je vais réussir ou je vais, tout au moins, tenter de le faire. Dans ce sens-là, juste pour vous montrer la grandeur des souliers, maître Bastien est un individu qui, depuis le milieu des années 70, s'est impliqué dans la cause du droit des enfants de différentes façons par sa participation à une multitude de groupes de travail, de comités, comme je vais vous en parler tantôt.

Il est directeur du Bureau de la section de la division Jeunesse de l'Aide juridique de Montréal où travaillent une dizaine d'avocats à temps plein à représenter des enfants devant les différentes juridictions et, entre autres, naturellement l'objet qui fait le débat de votre comité: tout ce qui touche l'application de la Loi sur les jeunes contrevenants. Entre autres, Me Bastien a participé à un comité sur l'évaluation, au Québec, portant sur la Loi sur la protection de la jeunesse et sur la Loi sur les jeunes contrevenants.

Cela, c'était suite à différentes réformes qui venaient ou à venir et qui faisaient suite aussi à un premier groupe de travail qui portait sur les jeunes au Québec de façon générale, un groupe de travail auquel ne participait pas maître Bastien. C'est un des rares au Québec qui porte sur les enfants auxquels il n'a pas participé.

Mais un rapport a été produit en 1991 et s'intitulait, «Un Québec fou de ses enfants», pour établir non pas uniquement la politique au niveau des jeunes contrevenants ou de la protection de la jeunesse mais, de façon générale, la politique «Jeunesse» au Québec. Donc c'était quelque chose de foncièrement organisé,

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, April 5, 1995

[Translation]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, responsible for examining Bill C-37, An Act to amend the Young Offenders Act and the Criminal Code, met this day at 3:15 p.m. to examine this Bill.

Senator Gerald-A. Beaudoin (*Chairman*) took the chair. Our first witness this afternoon is Me Claude Boies from the Centre communautaire juridique de Montréal.

I invite you to make your presentation. Perhaps you can make it last about fifteen minutes because there is always a period for questions afterwards. So, Me Boies, welcome.

Mr. Claude Boies, lawyer from the Centre juridique de Montreal: First of all, I should perhaps like to explain my presence before you today because you will certainly find it stated in your information sheet that the witness who was to have been heard today was Me Normand Bastien. For reasons of sudden illness — he has pneumonia at the present time — he was not able to leave home and he has lost his voice. This means that it would have been difficult for him ...

Senator Gigantès: For a lawyer?

Mr. Boies: It is very difficult. He would have had a certain amount of difficulty to come to give you the product of his labour, which was, after all, very serious.

I must admit that for me those shoes are very hard to fill; perhaps I shall succeed with a few pieces of paper or, at the very least, I shall attempt to do so. In that sense, simply to show you the size of the shoes, maître Bastien is an individual who since the mid-seventies has been involved in the cause of child law in various ways through his participation in a large number of task forces and committees, as I shall describe to you shortly.

He is the Director of the Office of the Youth Division of Legal Aid in Montreal, a section where ten or so lawyers work full time representing children in the various courts and, among other things, naturally, the subject of your Committee's discussions: Everything that relates to the enforcement of the Young Offenders Act. Among other things, Me Bastien has taken part in a committee in Quebec assessing both the Youth Protection Act and the Young Offenders Act.

That was following various reforms that occurred or were pending and it also followed a first task force that considered young people in Quebec generally. That was a task force in which maître Bastien did not take part, and that is one of the few in Quebec dealing with children in which he was not involved.

However, a report was produced in 1993 that was entitled "Un Québec fou de ses enfants [A Quebec crazy about its children] and it established not only a policy concerning young offenders or youth protection but also, more generally, "Youth" policy in Quebec. So it was something fundamentally organized, thought

[Text]

pensé à court, à moyen et à long terme, pas quelque chose que l'on invente au fur et à mesure selon différentes pressions de l'extérieur.

Par ailleurs, maître Bastien faisait partie du comité Jasmin qui a produit un premier rapport en 1992 portant sur l'application de la Loi sur la protection de la jeunesse, qui s'intitulait, «Plus qu'une loi». On faisait le tour de ce qui avait été fait depuis, entre autres 1979, l'avènement de notre nouvelle Loi sur la protection de la jeunesse, pour en arriver à certaines recommandations, propositions, afin d'améliorer tant le processus au niveau social qu'au niveau judiciaire.

Quelques jours après Pâques ou tout au moins le comité le souhaite, le même comité devrait déposer son rapport. Ce même comité connu sous le vocable, le comité Jasmin, portant le nom de son président qui est le juge en chef coordonnateur de la Chambre de la Jeunesse de la Cour du Québec à Montréal, devrait produire, on l'espère, après Pâques, cette deuxième partie de leur rapport qui cette fois-ci va porter sur l'application au Québec de la Loi sur les jeunes contrevenants.

Le président: Qui doit présenter la deuxième partie du rapport de la Commission Jeunesse?

M. Boies: Pardon?

Le président: Qui doit le présenter? Vous avez référé après Pâques.

M. Boies: Oui.

Le président: On va sûrement siéger après Pâques.

M. Boies: Oui.

Le président: C'est le même organisme qui a déjà paru?

M. Boies: Oui.

Le président: C'est le même comité Jasmin, le comité sur l'évaluation?

M. Boies: Oui.

Le président: Puis le rapport Jasmin on va l'avoir à la fin du mois?

M. Boies: J'ose espérer que vous allez l'avoir à la fin du mois. La partie qui porte sur la Loi sur les jeunes contrevenants, selon les informations que j'ai directement de la source qui est maître Bastien, ils espèrent déposer au ministre copie de leur rapport sur cette deuxième partie, après Pâques, donc vers la fin du mois d'avril. Ils espèrent. C'est l'objectif au moment où l'on se parle. Maître Bastien avait espéré être en mesure aujourd'hui de vous amener copie de ce rapport, mais comme il y a un certain nombre de choses à régulariser, il était impossible pour lui de vous transmettre cette copie aujourd'hui.

Donc l'évaluation a été faite, le rapport est presque prêt. Je pense qu'il est parti à l'impression. Ce qui fait en sorte que d'ici quelques semaines, il est à croire que le rapport va être disponible avec un certain nombre de recommandations quant à l'application, premièrement, un survol de l'application depuis 1984 et avec un certain nombre de recommandations quant à l'application.

[Traduction]

out in the short, medium and long terms, not something that was invented simply to keep pace with various pressures exerted from outside.

However, maître Bastien was a member of the Jasmin Committee, which produced a first report in 1992 concerning the application of the Youth Protection Act, which was entitled "Plus qu'une loi" [More than an Act]. It took a look around at what had been done since 1979, among other dates, when our new Youth Protection Act was introduced, in order to provide a number of recommendations and proposals in order to improve the process at both the social and the judicial level.

A few days after Easter, or, at the very least that is what the Committee wants, its report should be submitted. This Committee, known as the Jasmin Committee, which bears the name of its Chairman who is the Chief Justice who coordinates the Youth Chamber of the Court of Quebec in Montreal, should produce, we hope after Easter, the second part of its report, which this time will deal with the application in Quebec of the Young Offenders Act.

The Chairman: Who is going to present the second part of the Youth Commission report?

Mr. Boies: Excuse me?

The Chairman: Who is going to present it? You Talked about after Easter.

Mr. Boies: Yes.

The Chairman: We shall certainly be sitting after Easter.

Mr. Boies: Yes.

The Chairman: Is it the same organization that has already appeared?

Mr. Boies: Yes.

The Chairman: Is it the same Jasmin Committee, the committee on assessment?

Mr. Boies: Yes.

The Chairman: So, we'll have the Jasmin report at the end of the month?

Mr. Boies: I go so far as to hope that you will have it at the end of the month. The part dealing with the Young Offenders Act, according to the information that I have directly from the source, namely maître Bastien, they hope to submit a copy of this second part of their report to the Minister after Easter, so that will be toward the end of the month of April. They hope. That was the objective at the time we spoke. Maître Bastien had hoped to be able today to bring you a copy of this report, but since there are a number of things still to be settled, it was impossible for him to send that copy to you today.

So the assessment has been done; the report is almost ready. I think it has gone to the printer. This means that within a few weeks, we may expect that the report will be available with a number of recommendations concerning enforcement, beginning with an overview of enforcement since 1984 with a number of recommendations concerning enforcement.

[Texte]

Je vais y revenir et vous l'avez sûrement déjà entendu par d'autres témoins qui provenaient du Québec. Au Québec, on ne remet pas en question la Loi en soi. À la rigueur, c'est son application que l'on veut améliorer parce que l'on pense que tous les éléments sont là pour en arriver à...

Senator Jessiman: Is the gentleman saying they will be reporting on the present act or the bill? Are they studying the bill, or are they studying the present act? We are here to study this bill, not the act.

The Chairman: You are right. It is the bill that is before this committee.

Senator Jessiman: If they are studying the bill, that is important. If they are studying the present act, it will help but will not be nearly as effective.

M. Boies: Mais il est évident que l'étude porte sur l'application de la loi telle qu'elle est au moment où l'on se parle. Par ailleurs, on a porté à la connaissance du comité naturellement les modifications à venir. En fonction de cela, ils ont quand même tenu compte des modifications à venir dans le cadre de leurs recommandations. Mais il est évident que cela portait sur l'application de la loi telle qu'en vigueur au moment où ils ont fait leur évaluation. Ils ne pouvaient pas faire porter cela sur des choses à venir.

Ceci dit, en 1984, lors de l'avènement de la Loi sur les jeunes contrevenants, le Québec était prêt à recevoir cette nouvelle loi dans le sens où l'on avait, même avant 1984, mis en place la mission de l'implantation de la Loi sur les jeunes contrevenants au Québec avec différents comités.

Cela a mené, dès le début, dès l'avènement, la journée de la mise en vigueur de la Loi, à l'exécution de décrets portant sur les différents lieux de mise sous garde sur le fait que le directeur provincial, ce personnage si important dans la Loi sur les jeunes contrevenants, serait le même personnage que l'on a, nous, au Québec, qui est le directeur de la Protection de la jeunesse. Donc ce même individu que je vais qualifier de bicéphale, c'est-à-dire avec un corps mais deux têtes, est au moins au courant de ce que les deux têtes pensent ou font.

Il y avait aussi un décret par rapport à l'application de mesures de rechange c'est-à-dire, créant au moment même de l'avènement de la mise en vigueur de la loi, un programme de mesures de rechange tel que le proposait la Loi sur les jeunes contrevenants.

C'étaient là les commentaires généraux que maître Bastien vous aurait tenus. Je vais maintenant m'attarder à quelques articles auxquels il a porté attention et sur lesquels il avait des commentaires à vous faire cet après-midi.

Le premier commentaire porte sur ce que l'on propose comme étant le nouvel article 3, paragraphe (1) c.1) qui est en fait l'article 1, paragraphe (2) du projet de loi. Selon nous, cela va amener ou tout au moins rompre l'équilibre que l'on a acquis au cours des dix dernières années par l'application de la Loi sur les jeunes contrevenants. C'est sûr que, au début, cela a fait quelques remue-ménages particulièrement au Québec à savoir quels avaient été vraiment les objectifs de cette nouvelle loi? Est-ce que l'on donnait la priorité à la protection de la société par rapport à la

[Translation]

I shall come back to this and you have certainly heard it from other witnesses who came from Quebec. In Quebec, the Act itself is not being questioned. To some extent, it is the enforcement of the Act that people want to improve because they think that all the elements are present to achieve ...

Le sénateur Jessiman: Est-ce que, selon le témoin, le rapport va porter sur la loi actuelle ou sur le projet de loi? Sont-ils en train d'étudier le projet de loi ou la loi actuelle? Nous avons pour mandat d'étudier le projet de loi, non pas la loi.

Le président: Vous avez raison. Le comité a pour mandat d'examiner le projet de loi.

Le sénateur Jessiman: Le rapport, s'il porte sur le projet de loi, sera utile. Il le sera aussi s'il porte sur la loi actuelle, mais pas autant.

Mr. Boies: But it is clear that the study deals with the enforcement of the Act as it exists at the time at which we are speaking. Moreover, the amendments to come were naturally brought to the Committee's attention. On that basis, they nevertheless took into account the amendments to come within the framework of their recommendations. But it is clear that this related to the enforcement of the Act as it applied at the time when their assessment was carried out. They could not make it focus on things that were to come.

This having been said, then, in 1984, when the Young Offenders Act was introduced, Quebec was ready to receive this new legislation in the sense that, even before 1984, the mission of implementing the Young Offenders Act in Quebec had been put in place with different committees.

At the outset, at the introduction, this led on the day when the Act came into effect, to the issuance of orders in council concerning the various places of custody, on the fact that the provincial director, this person who has so much importance in the Young Offenders Act, would be the same person that we have in Quebec, who is the Director of Youth Protection. So this same individual, whom I shall describe as being bicephalous in the sense that he has one body but two heads, but who is at least also aware of what the two heads are thinking or doing.

There was also an order in council concerning the enforcement of alternative measures. This is to say that it created, right at the time when the Act came into effect, a program of alternative measures as proposed by the Young Offenders Act.

Those are the general comments that maître Bastien would have made to you. I shall now consider some sections to which he devoted a certain amount of attention and concerning which he wished to make comments to you this afternoon.

The first comment relates to what is proposed as the new section 3(1), subsection (1), paragraph (c.1), which is in fact subclause 1(2) of the Bill. In our opinion, it will lead to, or at the very least break the equilibrium that we have achieved over the last ten years in the enforcement of the Young Offenders Act. It is certain that, at the beginning, this caused a certain commotion, especially in Quebec, as to what the real objectives of this new Act were? Was priority being given to the protection of society as compared with the response to the needs of the individuals we

[Text]

réponse aux besoins des individus qu'on avait devant la Chambre de la Jeunesse? Et donc après dix ans même et particulièrement avec l'avènement d'une décision de la Cour suprême dans la cause de J.J.M., on en est arrivé à un équilibre entre l'intérêt de la société et l'intérêt du jeune par le respect d'un certain nombre de critères. Malheureusement, par l'avènement des nouvelles dispositions proposées par le projet de loi C-37, on revient en arrière carrément. On remet en question tout cet équilibre, tout ce développement jurisprudentiel que l'on a réussi à avoir au cours des dix dernières années. Puis pour nous, tout au moins, c'est de repartir presque à la case zéro.

Un autre article qui cause problème, c'est ce que l'on entend par le nouvel article 13, paragraphe (1) b) qui est dans le projet de loi, l'article 4, paragraphe (1). Pour nous, c'est un article qui amènera nécessairement un certain nombre de procédures. C'est l'article qui parle de possibilité d'avoir des rapports psychiatriques ou des rapports psychologiques. Et on sait que l'on peut demander lesdits rapports soit dans le cadre d'une décision, d'une mesure ou encore dans le cadre d'une audition sur une motion de renvoi.

C'est une question que l'on se pose, puisque le substitut du procureur général a le pouvoir, la possibilité de demander ce type d'évaluation. Alors, on va se retrouver dans une situation aussi particulière que celle-ci: c'est-à-dire que, comme vous le savez, il y a maintenant une présomption de renvoi devant la juridiction normalement compétente pour un jeune accusé de certains délits et étant âgé de 16 et 17 ans. Et on va lui imposer le fardeau à lui de démontrer qu'il ne devrait pas être renvoyé devant la juridiction normalement compétente. Et en plus, on va permettre au procureur général d'ordonner à son encontre des évaluations qu'il va avoir le droit de produire.

Cela crée un régime pour le moins particulier. Nous imposons à quelqu'un un fardeau, puis en plus nous décidons nous-mêmes quel genre de preuve il va amener devant la Cour. Si nous voulons tout au moins lui donner le fardeau, bien laissons-lui le soin de l'établir comme il le veut et ne nous donnons pas des prérogatives qui vont à l'encontre des droits les plus fondamentaux.

Le président: Vous dites que cela, c'est dans l'article 4 cadre du projet de loi?

M. Boies: Oui, paragraphe (1), qui modifie l'article 13, 1.b) de la Loi sur les jeunes contrevenants.

Le sénateur Gigantès: Et vous lisez dans ce texte 4.1 b), c'est-à-dire à la page 3 du projet de loi?

M. Boies: Oui.

Le sénateur Gigantès: Matière à appuyer ce que vous venez de dire au sujet du projet de loi?

M. Boies: Si vous me permettez, je vais aller lire avec vous le 4.1. Il va falloir entrer dans les critères qui sont là. Cela aussi nous cause problème. Lorsque l'individu va avoir plusieurs déclarations de culpabilité prononcées contre lui, à ce moment-là, si on revient au début du paragraphe, la demande d'évaluation psychologique ou psychiatrique pourra être faite soit d'office par la Cour ou encore à la demande de l'adolescent ou du poursuivant.

[Traduction]

saw in the Youth Chamber? Thus, after ten years even, and especially following a decision of the Supreme Court in the J.J.M. case, we have achieved a balance between the interest of society and the interest of the young person in observing a number of criteria. Unfortunately, with the introduction of the new provisions proposed by Bill C-37, we are taking a clear step backwards. The whole of this balance is placed in question, the whole development of the case law that we have succeeded in obtaining over the last ten years. Now for us, at the very least, it's a case almost of starting from square one.

Another section that causes problems is what is to be understood by the new section 13, paragraph (1)(b), which is subclause 4(1) of the Bill. For us, this is a provision that will necessarily bring about a number of procedures. This is the clause that talks about the possibility of having psychiatric or psychological reports. Everyone knows that it is possible to request these reports either as part of a decision, a measure or even as part of a hearing on a motion to transfer.

This is a question that has arisen since the Crown has the power, the possibility to request this type of assessment. So we shall find ourselves in a situation just as peculiar as this. That is to say that, as you know, there is now a presumption of transfer to the ordinary court for a young person charged with certain offences who is 16 or 17 years old. Also, the onus will be imposed on him to show that he should not be transferred to the ordinary court. Furthermore, the Attorney General will be permitted to order assessments of the accused that the Attorney General will be entitled to produce.

That creates a system which is, to say the least, peculiar. An onus is imposed on someone, then we ourselves decide also what kind of evidence he will adduce in Court. If we want, at the very least, to give him an onus, then let us give him the task of discharging it as he wishes rather than giving ourselves any prerogatives that are contrary to the most fundamental rights.

The Chairman: You said that this is in the overall clause 4 of the bill?

Mr. Boies: Yes, subclause (1), which amends section 13(1)(b) of the Young Offenders Act.

Senator Gigantès: And you read this in the text of 4(1)(b), that is on page 3 of the Bill?

Mr. Boies: Yes.

Senator Gigantès: Support for what you have just said concerning the Bill?

Mr. Boies: If I may, I shall read subclause 4(1) with you. It will be necessary to go into the tests that it contains. This will also cause us problems. When the individual is going to have several convictions entered against him, at that point, if we go back to the beginning of the subsection, the request for a psychological or psychiatric assessment can be made either on the Court's own motion or at the request of the young person or of the prosecutor.

[Texte]

Donc le procureur général pourra demander une évaluation psychologique ou psychiatrique de l'individu contre qui on impose un fardeau et on va le voir plus loin à l'article 16, dans le cadre de la motion de renvoi. Maintenant, comme vous le savez et comme je le disais tantôt aussi, il va y avoir ce renversement. On impose ce renversement et en plus on permet à la partie qui fait l'objet d'intimé ou de défendeur, dans le cadre de la motion de renvoi, la possibilité de demander à notre encontre des évaluations psychologiques ou psychiatriques, naturellement, toujours en fonction du fait que l'on rentre dans les critères de l'article 13, 1 b), c'est-à-dire que l'on souffre d'un trouble quelconque, physique, psychologique, mental, enfin émotionnel, ou encore que l'on est face à la Cour suite à plusieurs déclarations de culpabilité en vertu de la Loi sur les jeunes contrevenants.

Je ne sais pas si j'ai répondu à votre question. Si je vous ai convaincu de ce que...

Le sénateur Gigantès: Non, vous ne m'avez pas convaincu, mais vous essayez de le faire. Je vous remercie.

Le président: De toute façon, vous pouvez continuer votre exposé.

M. Boies: Oui, j'ai d'autres articles. Il y a, naturellement, un autre élément qui fait en sorte que cela va amener nécessairement un débalancement dans le cadre de l'application de la Loi sur les jeunes contrevenants. C'est la modification amenée par l'article 6 (3) du projet de loi qui serait le nouvel article 14, paragraphe (2), quant aux recommandations possibles maintenant par le rédacteur du rapport prédécisionnel, ce qui n'est pas le cas actuellement, c'est-à-dire que le rédacteur a un certain nombre de choses à vérifier pour éclairer le Tribunal qui, lui, de façon judiciaire, va prendre la meilleure mesure en fonction de différents éléments dont le rapport prédécisionnel.

Par ailleurs, on se dit: si c'est intégré dans le nouvel article 14 (2), cela sera nécessairement considéré. Ce dont on a peur, c'est que les représentations ne se fassent plus sur le plan judiciaire mais plutôt sur le plan administratif, c'est-à-dire que l'on va tenter de convaincre un intervenant social de la mesure à proposer pour qu'éventuellement on puisse convaincre la Cour.

On va déplacer un peu le débat ou l'argumentation en essayant de convaincre celui qui va faire la recommandation qui va devenir celle (ou tout au moins espérons-le si on fait la modification) qu'on va considérer grandement.

Quant à l'autre élément de cette modification, je ne peux pas parler pour les autres provinces, mais ce qui nous dérange au Québec c'est que le rédacteur du rapport, son employeur, est aussi le dispensateur des services et des ressources. On voit mal la personne être recommandée ou être imaginative quant à sa recommandation si en bout de ligne son propre employeur ne dispense pas la ressource qu'elle est en train de proposer et qui est permise par la Loi sur les jeunes contrevenants. Donc on se limite un peu à des possibilités de recommandations quand la même personne est à la fois la personne qui recommande et celle qui dispense le service.

[Translation]

Thus, the Attorney General may request a psychological or psychiatric assessment of the individual on whom an onus is imposed and we shall see it later in section 16, as part of the motion to transfer. Now, as you are aware and as I mentioned earlier also, there will be this reversal. This reverse onus is imposed and, in addition, the party that is in the position of respondent or defendant in the motion to transfer, is given the possibility of requesting psychological or psychiatric assessments against us, naturally, again on the basis of the fact that we are dealing with the tests in section 13(1)(b), this is to say that a person is suffering from some problem, physical, psychological, mental, even emotional, or we are before the Court following several convictions under the Young Offenders act.

I don't know whether I have answered your question. If I have persuaded you of what ...

Mr. Gigantès: No, you have not persuaded me, but you are trying to do so. Thank you.

The Chairman: In any event, you may continue with your presentation.

Mr. Boies: Yes, I have other provisions. There is naturally another element which means that this will necessarily lead to an unbalancing in the enforcement of the Young Offenders Act. This is the amendment made by clause 6(3) of the bill, which would be the new section 14, subsection (2), concerning the recommendations that may now be made by the author of the pre-sentencing report, which is not the case at the present time. This is to say that the author has a number of things to check in order to persuade the Court, which will judicially determine the best measure in light of the various elements, including the pre-sentencing report.

Moreover, people are saying that if it is included in the new section 14(2), it will necessarily be considered. What people are afraid of is that the representations will no longer be made on the judicial level but rather on an administrative level. This is to say that an attempt will be made to persuade a social worker of the measure to be proposed so that eventually the Court can be persuaded also.

In a sense we shall shift the debate somewhat or the argument by trying to convince the person who will be making the recommendation which will become the one or, at the very least — let us hope so if the amendment is passed — to which serious consideration will be given.

With respect to the other element in this amendment, I cannot speak for the other provinces but what we find disturbing in Quebec is that the author of the report, his employer, is also the party providing the services and resources. We find it hard to see the person being recommended or being imaginative with respect to his recommendation if, in the final analysis, his own employer does not provide the resource that he is in the process of proposing and that is permitted by the Young Offenders Act. So we are limited somewhat to possible recommendations when the same person is both the person making the recommendation and the person providing the service.

[Text]

Un autre article sur lequel on entend faire des commentaires, c'est l'article 8 du projet de loi, à savoir le nouvel article 16. Je ferai un commentaire général à l'effet que nous ne sommes pas pour ces nouvelles dispositions, cette nouvelle procédure quant à la motion de renvoi, pour les mêmes motifs que vous avez déjà entendus quant au renversement, quant à toute l'instabilité judiciaire que cela va créer. Et en terminant mon commentaire, j'aurai quelques points sur l'aspect constitutionnel de ces nouvelles dispositions du projet de loi C-37.

Mais de façon très particulière, par exemple, on amène une multiplication des délais. On essaie dans le cadre de l'application du droit des jeunes d'être le plus contemporain possible entre l'action et entre la réaction, entre le délit, donc, et entre la mesure que l'on va appliquer au jeune qui a commis un geste délictueux.

On vient d'ajouter dans cette nouvelle version du projet de loi C-37, un délai qui va permettre au procureur général, suite à la demande de non renvoi présentée par le jeune, de prendre un délai de 21 jours de réflexion avant de savoir si, oui ou non, il va contester la demande du jeune de ne pas être envoyé devant la juridiction normalement compétente.

Nous nous sommes dit: ils vont toujours le prendre ce délai. Avant ils n'en avaient pas de délai, alors cela faisait en sorte que dans des cas clairs, le procureur de la Couronne pouvait immédiatement dire: non, ça va, je ne conteste pas votre demande de non renvoi puis on va procéder immédiatement devant la Chambre de la Jeunesse, devant le tribunal pour adolescents, d'une façon plus générale. Mais là, maintenant, s'il y a 21 jours, nécessairement ce que l'on dit c'est que le procureur va attendre les expertises, va attendre le délai et puis on vient de perdre un 3 semaines, un mois. On indique même dans le nouveau projet de loi que l'on pourra allonger le délai du consentement de toutes les parties.

Finalement, un commentaire plus précis, quant au nouvel article 20, k.1) c'est-à-dire ce qui est l'article 13, paragraphe 3 du projet de loi quant à l'augmentation des peines pour les meurtres premier et deuxième degrés, les élevant à des périodes de 10 ans et de 7 ans.

On conçoit mal comment le réseau, les ressources vont réagir à cette nouvelle réalité. Pensons-y, 10 ans de mise sous garde pour un jeune de 16 ans. Comment est-ce pensable? Dans le cadre naturellement des ressources telles qu'on les connaît actuellement au Québec, telles qu'on les a développées? Dans le cadre d'une rééducation, d'une réinsertion, d'une réponse à des besoins, comment penser que l'on va avoir dans le même centre de réadaptation, dans la même ressource un individu de 15 ans puis un autre de 26 ans à la rigueur s'il se rend jusqu'au bout de la mesure de mise sous garde que l'on lui aura ordonnée? Cela n'a pas de sens.

Ce dont on a peur, c'est de vivre ce qu'on ne désire pas vivre et que l'on s'aperçoit que d'autres provinces vivent. C'est-à-dire, c'est la création d'ailes des prisons adultes remodelées en mise sous garde fermée. On les exclut du reste de la prison. C'est quand même une prison et on va les désigner ces ailes comme de la mise sous garde.

[Traduction]

Another clause on which we intend to comment is clause 8 of the bill, that is the new section 16. I shall make a general comment to the effect that we are not in favour of these new provisions, this new procedure concerning the motion to transfer for the same reasons as you heard earlier concerning the reverse onus, concerning all the judicial uncertainty that this will create. And in concluding my comments, I also have a few points on the constitutional aspect of these new provisions in Bill C-37.

But to be quite specific, for example, there will be increased delays. In enforcing the law governing young people, we try to act as quickly as possible between the action and the reaction, so between the offence and the measure that is to be applied with respect to the young person who has committed a criminal act.

This new version of Bill C-37 has just added a delay that will enable the Attorney General, following a request by the young person that the case not be transferred, to delay proceedings for 21 days of reflection before determining whether or not he is going to contest the young person's request not to be transferred to the ordinary court.

We said to ourselves: they will always impose this delay. In the past, they could not delay for this period, which meant that in clear cases the Crown could immediately say no, that's fine, I am not contesting your request that the case not be transferred and then we shall proceed immediately in the Youth Chamber, before the court for young persons, in a more general way. But here, now, if there are 21 days, what will necessarily be said is that the lawyer will wait for the expert opinions, will wait until the deadline and then we will have lost 3 weeks, a month. The new Bill even indicates that it will be possible to extend the period with the consent of all the parties.

Finally, a more specific comment concerning the new section 20(1)(k.1), that is clause 13, subclause (3) of the bill, which concerns the increase in sentences for murder in the first and second degree, increasing them to terms of 10 and 7 years.

It is hard to imagine how the system, the resources will react to this new reality. Think of it, 10 years in custody for a young sixteen-year-old. How is this conceivable? Naturally within the framework of the resources that we currently have in Quebec, as they have been developed? As part of a reeducation, reintegration, a response to needs, how can we think that we shall have at the same rehabilitation centre, in the same resource, a fifteen-year-old individual and then another who is, possibly, 26 years old if he serves the custodial sentence that has been imposed on him right to the end? It does not make any sense.

What we are afraid of is that we shall experience what we do not want to experience and what we see other provinces experiencing. This is to say the creation of wings of adult prisons remodelled for closed custody purposes. They are excluded from the rest of the prison. But it is a prison all the same and these wings will be designated for custody.

[Texte]

Cela fait depuis 1984 qu'au Québec, justement pour contrecarrer cela, on a développé un certain nombre de ressources pour faire en sorte de répondre spécifiquement à cette problématique. Et là, d'un coup, on va remettre cela en question par l'avènement de peines qui, à notre avis, ne répondront pas nécessairement aux objectifs que l'on se donne au départ.

Le dernier point portera sur la constitutionnalité. Me Bastien qui ne se dit pas constitutionnaliste, loin de là, y a quand même réfléchi. Il a lu, entre autres, un arrêt relativement récent de la Cour suprême du Canada, l'arrêt que, moi, j'appelle DPM mais qui a un nom beaucoup plus important que celui-là. C'est un jugement qui, dans l'affaire d'un renvoi à la Cour suprême de la province de l'Île-du-Prince-Édouard, attaquait à ce moment-là la nomination des juges de tribunaux pour adolescents par les provinces en disant que cela devait être des cours supérieures de juridiction criminelle. Ils devaient donc être nommés par le fédéral et ce qui rendait naturellement inconstitutionnelles toutes les cours provinciales dans l'application de la Loi sur les jeunes contrevenants.

La Cour suprême a rejeté cet argument-là en disant qu'il est correct que les provinces désignent les juges pour les tribunaux pour adolescents en vertu de l'application de la Loi sur les jeunes contrevenants mais en édictant un certain nombre de critères. C'est-à-dire en disant qu'il y a des distinctions importantes, des distinctions fort importantes qui font en sorte qu'on n'est pas dans le même cadre.

Ce que Me Bastien avance, et je peux vous dire que je le seconde fortement, c'est qu'avec les nouvelles dispositions, les nouveaux amendements, les distinctions retenues par la Cour suprême du Canada qui font en sorte que les cours sont compétentes sur le plan constitutionnel, à notre avis, ne le seront plus. L'écart que l'on avait entre les peines actuellement connues par l'entremise de la Loi sur les jeunes contrevenants et celle du Code criminel, est d'autant plus réduit.

Je vais juste vous citer certains propos du juge de la Cour suprême qui rendait le jugement et vous allez voir qu'il y a avec les nouveaux amendements un grand questionnement à faire. Ce que la Cour disait c'est qu'habituellement, plus la société considère qu'un comportement est asocial ou offensant, plus grande est la stigmatisation dont celui-ci fait l'objet. Cette stigmatisation est exprimée dans la peine ou l'éventail des peines imposables. La Loi sur les jeunes contrevenants permet de réduire au minimum la stigmatisation découlant de la perpétration d'une infraction étant donné que normalement seul un nombre limité de personnes sauront qu'un adolescent a commis un acte criminel. Tout un ensemble de mesures visent à restreindre le plus possible la divulgation de l'infraction. Des infractions qui entraîneraient une stigmatisation moindre et qui était passible de peine légère relevait déjà de la compétence des tribunaux inférieurs en 1867.

Donc nous, ce que nous disons, c'est que par l'augmentation des peines à 10 ans, par le fait de publiciser plus grandement, nous éliminons presque, je dirais, la moitié des critères à partir desquels la Cour suprême rejetait l'argumentation qui était tenue devant elle. Ce que nous pensons c'est que, encore une fois, le débat va se refaire de nouveau et on va recréer une instabilité judiciaire,

[Translation]

Since 1984 now, we in Quebec, precisely in order to counter this, have developed a number of resources to ensure a specific response to these problems. And there, suddenly, we are going to bring this into question by introducing sentences that, in our opinion, do not necessarily meet the objectives that we set ourselves at the outset.

The last point will relate to constitutionality. Me Bastien who does not claim to be a constitutional expert, far from it, has nevertheless given thought to this. Among other things, he has read a relatively recent decision of the Supreme Court of Canada, the decision that I refer to as *DPM*, although it has a name that is much more important than that. It is a judgment in the case of an appeal from a reference to the Prince Edward Island Supreme Court that involved an attack at that time on the appointment of judges to youth courts by the provinces and that said that they must be superior courts of criminal jurisdiction. So they had to be appointed by the federal government and naturally this deprived all the provincial courts of jurisdiction in the application of the Young Offenders Act.

The Supreme Court rejected this argument, saying that it was right that the provinces should appoint the judges to the courts for young persons pursuant to the Young Offenders Act but it also laid down a number of tests. In fact, it said that there are important distinctions, very important distinctions which mean that we are not within the same framework.

What Me Bastien argues and I can tell you that I strongly support him, is that with the new provisions, the new amendments, the distinctions made by the Supreme Court of Canada, which mean that the courts have jurisdiction in constitutional terms, in our opinion, no longer will have it. The gap we used to have between the sentences currently imposed under the Young Offenders act and those under the Criminal Code will be correspondingly reduced.

I shall just quote to you a few words of the Supreme Court judge who rendered the judgment and you will see that, with the new amendments, a major process of questioning must be carried out. What the Supreme Court said was that, usually, the more society considers conduct to be antisocial or offensive, the greater is the stigma attached to this conduct. This stigmatization is expressed in the penalty or the range of penalties that may be imposed. The Young Offenders Act makes it possible to reduce to a minimum the stigmatization resulting from the commission of an offence since normally only a limited number of persons will know that a young person has committed a criminal offence. A whole body of measures is designed to restrict as much as possible the disclosure of an offence. Offences that would result in lesser stigmatization and that are subject to lighter sentences were already within the jurisdiction of the inferior courts in 1867.

So what we said was that by increasing the sentences to 10 years, by the fact that greater publicity will be allowed, we are almost eliminating, I would say, one-half of the tests on the basis of which the Supreme Court rejected the arguments raised before it. What we think is that, once again, the debate will have to begin again and renewed judicial uncertainty will be the upshot. This

[Text]

c'est-à-dire qu'on va repartir encore à vouloir réinterpréter les critères de la Loi sur les jeunes contrevenants et peut-être même remettre en question la constitutionnalité de la Loi sur les jeunes contrevenants.

Le président: Dites-moi avant que l'on commence les discussions, personne devant nous n'a soulevé la question de l'article 96 de la Constitution, sur la nomination des juges. Ce qui est devant nous, c'est le renversement du fardeau de la preuve; la présomption d'innocence. Il y a des témoins qui ont dit que c'est constitutionnel. D'autres disent que c'est inconstitutionnel. Est-ce que vous avez une position là-dessus? Quand on met sur les épaules du jeune contrevenant le fardeau de la preuve, pour aller devant la Cour de la Jeunesse, est-ce que cela va contre la présomption d'innocence? Avez-vous une position là-dessus?

M. Boies: Là, je vais répondre sur le plan personnel. Je pense que oui. Je pense qu'à partir des critères énoncés par l'arrêt *Haust* de la Cour suprême, il m'apparaît que oui. Naturellement, le temps faisant oeuvre, on va voir effectivement quelles sont les décisions qui seront rendues. Comme je le disais tantôt, cela va même loin. On va permettre au procureur général de demander, d'ordonner des évaluations à l'encontre de quelqu'un contre qui pèse déjà un fardeau de démontrer de ne pas être envoyé. Cela va très loin dans l'imposition du fardeau. Ce qui fait en sorte que, oui, je pense que c'est pour le moins attaquant. Je ne peux pas me prononcer.

Le sénateur Gigantès: Monsieur le président, la présomption d'innocence n'est nullement attaquée, à mon avis, parce qu'il n'a pas été trouvé coupable. C'est une question de savoir devant quel tribunal il va être jugé. Cela ne veut pas dire qu'il est coupable ou que le tribunal des adultes qui va le juger va nécessairement le trouver coupable. La présomption d'innocence demeure.

Le président: Oui. Je pose la question. Je n'argumente pas. On va présenter, un peu plus tard devant le comité, des études. Est-ce que, oui ou non, le renvoi est constitutionnel? Je vous pose la question comme cela en passant. Je ne veux pas lancer le débat là-dessus, mais c'est parce que vous l'avez mentionné. Je voulais juste savoir. Moi, je suis porté à croire que c'est constitutionnel, mais c'est ma première réaction, mais je ne veux pas influencer.

M. Boies: Si vous me permettez, je peux vous dire qu'au Québec sans même le renversement, le dispositif de l'article 16 a été attaqué sur le plan constitutionnel. Un juge de première instance, le juge Dubois, a déclaré inconstitutionnelle la procédure dans le cadre de l'application de l'article 16 et un juge de la Cour supérieure a renversé cette décision. Et c'est actuellement pendant devant la Cour d'appel du Québec.

Je peux juste vous dire que, sans même le renversement, on peut instaurer une instabilité judiciaire totale. Il est vrai, comme vous le dites, que quand on parle uniquement de présomption d'innocence dans son sens large, ça va. Sauf que là, il faut faire des enquêtes en vertu de la Loi sur les jeunes contrevenants, particulièrement à l'article 16 pour se rendre compte que le juge doit, entre autres, évaluer même la mesure, c'est-à-dire, est-ce que dans le cadre de l'application de la Loi sur les jeunes contrevenants, on a les ressources possibles pour répondre aux

[Traduction]

means that we are going to start over again reinterpreting the tests in the Young Offenders Act and possibly even questioning the constitutionality of the Young Offenders Act.

The Chairman: Tell me, before we begin the discussions, nobody has raised before us the question of section 96 of the Constitution, which concerns the appointment of judges. What is before us, however, is the reversal of the onus of proof; the presumption of innocence. There have been witnesses who said that this is constitutional. Others have said that it is unconstitutional. Do you have a position on this question? When we place the onus of proof on the shoulders of the young offender in order for him to stand trial in the Youth Court, does that go against the presumption of innocence? Do you have a position on this?

Mr. Boies: Here I am going to give an answer that is personal. I think so. I think that on the basis of the tests laid down in the Supreme Court decision in *Haust*, it seems to me that this is so. Naturally, time does its work and we shall see, in effect, what decisions will be rendered. As I said a moment ago, it goes even further. The Attorney General will be allowed to ask for, to order, assessments against someone on whom there is already a difficult onus of showing that he should not be transferred. It goes a very long way in imposing the onus. This means that, yes, I think that it can, to say the least, be challenged. I cannot express an opinion.

Senator Gigantès: Mr. Chairman, the presumption of innocence is not under attack, in my view, because he has not been convicted. It is a question of determining the court in which he will stand trial. That does not mean that he is guilty or that the adult court in which he will stand trial will necessarily convict him. The presumption of innocence remains.

The Chairman: Yes. I am asking the question. I am not raising an argument. Later on studies will be submitted to the Committee. Is the transfer constitutional, yes or no? I asked you the question in passing, just like that. I do not wish to launch a debate on the subject but it was because you referred to it. I simply wanted to know. It is my belief that it is constitutional, but that is my first reaction. However, I do not wish to influence anyone.

Mr. Boies: If I may, I can tell you that in Quebec, even without the reverse onus, the provisions of section 16 have been attacked on the constitutional level. A trial judge, Judge Dubois, ruled that the procedure for the application of section 16 was unconstitutional and a judge of the Superior Court overturned this decision. It is currently pending in the Quebec Court of Appeal.

I can simply tell you that, even without the reverse onus, complete judicial uncertainty can be introduced. It is true, as you say, that when we talk solely about the presumption of innocence in its broad sense, that's okay. Except that inquiries must be made under the Young Offenders Act, especially under section 16, to realize that the judge must, among other things, assess even the measure. The question must be: as part of the application of the Young Offenders Act, do we have the possible resources to meet the needs? So, in a sense, he must assume that the individual is

[Texte]

besoins? Donc il doit comme prendre pour acquis que l'individu est coupable, et pas de n'importe quoi, du crime que l'on lui reproche dans l'acte d'accusation.

Ce n'est pas moi qui ai plaidé cette cause-là. Je ne serai pas si subtil que l'avocat qui l'a plaidée, aussi talentueux, sauf que dans le cadre de cette procédure-là, on en arrive à conclure que, oui, c'est comme aller à l'encontre de la présomption d'innocence parce qu'on est obligé, afin de décider, d'aller aussi loin que de considérer l'individu coupable avant même qu'il ait subi son procès et qu'on détermine devant quelle juridiction il va subir son procès.

Le président: Je vous comprends, sénateur.

Le sénateur Gigantès: On ne l'a pas trouvé coupable.

Le président: Non.

Le sénateur Gigantès: La seule chose qu'on fait c'est de dire que cela semble être une accusation qui mérite d'être considérée par un tribunal pour adultes. Cela ne veut pas dire que le tribunal pour adultes va nécessairement le condamner. La présomption d'innocence demeure entière. Je sais que l'avocat d'un jeune doit plaider exactement comme l'avocat dans le cas que vous citez a plaidé, pour tâcher de trouver n'importe quelle porte par laquelle il peut faire sortir son client et le faire déclarer soit innocent ou faire déclarer le processus comme étant mauvais.

Vous n'avez pas prouvé que le processus est mauvais. Parce qu'un juge l'a accepté, l'autre juge ne l'a pas accepté, c'est devant la Cour d'appel. Je ne sais pas ce que va dire la Cour d'appel. Personne ne peut savoir ce que va dire une Cour. Je ne crois pas que le cas est évident que c'est inconstitutionnel ou que le fardeau de la preuve a été démenagé des épaules du procureur sur celles de l'intimé.

Le sénateur Nolin: Avant de poser ma question, si vous le permettez, monsieur le président, je veux prendre connaissance de la jurisprudence de la Cour suprême. J'aurais quelques questions. Est-ce que c'est la seule raison pour laquelle la Cour suprême a fondé sa décision? Si c'est le cas, on va être obligé de prendre en considération cette décision.

M. Boies: La décision ne portait que sur ce point-là.

Le sénateur Nolin: Autrement dit...

M. Boies: J'ai mal saisie votre question. Ce n'était pas uniquement sur la longueur de la peine, parce qu'on est revenus à l'interprétation de l'article 96.

Le sénateur Nolin: À tout un faisceau.

M. Boies: Oui.

Le sénateur Nolin: C'est cela.

M. Boies: Ce que l'on avance, c'est que la moitié des critères que le juge, (il me semble que c'est le juge Lamer qui a rendu jugement pour la Cour suprême) a retenus pour déterminer que ce n'était pas une cour supérieure de juridiction criminelle, viennent de sauter par le projet de loi C-37. Un exemple que je vous donne, c'est la stigmatisation par l'importance qu'on donne à un crime en augmentant la longueur des peines. Alors, non, ce n'est pas uniquement là-dessus.

[Translation]

guilty and not of just anything but of the offence with which he is charged in the indictment.

I was not the person who argued that case. I will not be as subtle as the counsel who did argue it, or as talented, except that within that procedure, a person may well conclude that, yes, it's as though it's against the presumption of innocence because we are forced, in order to render a decision, to go so far as to consider the individual guilty even before he has stood trial and a determination has been made as to the court in which he will proceed against.

The Chairman: I understand you, Senator.

Senator Gigantès: He has not been convicted.

The Chairman: No.

Senator Gigantès: The only thing that we do is to say that this seems to be a charge that deserves to be considered by an adult court. This does not mean that the adult court will necessarily convict him. The presumption of innocence remains intact. I know that counsel for a young person must argue exactly as the lawyer argued in the case to which you referred, to attempt to find any door through which he can get his client off and have him found not guilty or have the process declared to be wrong.

You gave not proved that the process is wrong. Because one judge accepted it and another judge didn't, it's now before the Court of Appeal. I do not know what the Court of Appeal is going to say. Nobody can know what a court will say. I do not believe that the case is clear that it is unconstitutional or that the onus of proof has been shifted from the shoulders of the Crown to those of the respondent.

Senator Nolin: Before asking my question, if I may, Mr. Chairman, I should like to look at the decisions of the Supreme Court. I have a few questions. Is that the only reason that the Supreme Court gave for its decision? If that is the case, we shall be forced to take this decision into account.

Mr. Boies: The decision concerned only that point.

Senator Nolin: In other words ...

Mr. Boies: I misunderstood your question. It did not concern only the length of the sentence because we have come back to the interpretation of section 96.

Senator Nolin: To a whole bunch.

Mr. Boies: Yes.

Senator Nolin: That's right.

Mr. Boies: What is being argued is that one-half of the tests that the judge — it seems to me that it was Chief Justice Lamer who rendered the Supreme Court judgment — adopted to determine that it was not a superior court of criminal jurisdiction, have just been shattered by bill C-37. One example that I can give you is stigmatization through the importance placed on an offence by increasing the length of sentences. So, no, it did not deal only with that point.

[Text]

Le sénateur Nolin: Il n'y pas de doute, monsieur le président, qu'un argument comme celui-là m'apparaît valable. En tout cas, on va lire la décision. Je ne pense pas que ce soit notre rôle de mettre en place ou de permettre que soit mis en place un processus qui, de toute évidence, va être contesté. On va revenir à la case zéro dans deux ou trois ans.

Le président: Pour les fins du dossier, il y a deux possibilités. Vous en avez soulevé une. Les juges qui jugent là sont-ils valablement nommés selon l'article 96 de la Constitution.

Le sénateur Nolin: C'est cela.

Le président: Cela, c'est un point. Deuxième point, la Charte des droits. Quand on change le fardeau de la preuve, est-ce qu'on va contre la charte des droits? La jurisprudence dit, dans certains cas, oui; dans certains cas, non. Cela dépend. Mais ce sont deux points.

Le sénateur Nolin: On pourrait s'argumenter sur cela.

Le président: Oui.

Le sénateur Nolin: Je ne pense pas qu'il ait un renversement. Ce que le juge est appelé à faire, c'est la réflexion. Ce n'est pas de le déclarer coupable, c'est de présumer qu'en bout de ligne il va être déclaré coupable, puis analyser à partir de ce test-là. Il ne rend pas l'accusé coupable sans procès. Il applique ce test *a priori*. C'est comme qu'il procède.

M. Boies: Oui. Mais comme l'argument que vous avez, c'est celui qui a été retenu, sensiblement, par le juge de la Cour supérieure pour accorder l'appel venant du substitut du procureur général.

Le président: Oui. Comme votre mémoire ne porte pas vraiment sur la question constitutionnelle que cela soit le renversement de la preuve ou l'article 96, je pense que l'on doit revenir à votre mémoire. Ceux ou celles qui veulent poser des questions, je vais les entendre volontiers.

Le sénateur Gigantès: Vous avez dit que l'article 6.3 du projet de loi vous pose un problème parce que l'autorité va demander certaines études ou certaines procédures et va faire cette demande à ses employés mais ne va pas leur donner les ressources pour ce faire, si je vous comprends bien?

M. Boies: C'est-à-dire que j'ai parlé de ce que le nouvel article 14 (2) d) ajoute. Ce que l'on disait avant c'est:

[...] tout autre renseignement que le directeur provincial estime pertinent.

On y ajoute:

[...] y compris les recommandations que ce dernier croie opportun de faire.

Donc il s'agit de recommandations au niveau de la mesure. Quelle est parmi la panoplie de mesures que l'on a à l'article 20 celle qui pourrait répondre aux besoins de l'individu ultimement à la protection de la société? Donc il s'agit des critères décisionnels sur la mesure que le juge doit lui-même s'imposer.

Premièrement, on dit que c'est du ressort judiciaire. Ce n'est pas du ressort social de prendre la décision ou même d'avancer les décisions. Cela sera en fonction de toute l'argumentation de tout

[Traduction]

Senator Nolin: There is no doubt, Mr. Chairman, that an argument like that seems valid to me. In any case, we shall read the decision. I do not think that it is our job to put in place or to allow the putting in place of a process that will obviously be challenged. We shall be back at square one in two or three years.

The Chairman: For the purposes of the case there are two possibilities. You mentioned one. Are the judges hearing those cases validly appointed under section 96 of the Constitution?

Senator Nolin: That's right.

The Chairman: That is one point. The second point is the Charter of Rights. When we reverse the onus of proof, are we going against the Charter of Rights? The case law says in some cases yes and in other cases no. It depends. But those are two different points.

Senator Nolin: We could argue about that.

The Chairman: Yes.

Senator Nolin: I do not think that there is a reversal. What the judge is required to do is to reflect. It is not to convict him, it is to presume that, in the final analysis, he will be convicted and then to conduct an examination on the basis of that test. He does not convict the accused without a trial. He applies this test *a priori*. That is how he proceeds.

Mr. Boies: Yes, but like the argument you made, that is the one that was adopted, in essence, by the Superior Court judge in allowing the appeal by the Crown.

The Chairman: Yes. As your brief does not really deal with the constitutional question, whether it be the reverse onus of proof or section 96, I think that we must come back to your brief. I shall be happy to hear anyone who wishes to ask questions.

Senator Gigantès: You said that clause 6.3 of the Bill causes problems for you because the authority will request certain studies or certain procedures and will make this request to its employees, but is not going to give them the resources to do so, if I understand you correctly?

Mr. Boies: Well, I spoke about what the new section 14(2)(d) adds. What it said before was:

... such information as the provincial director considers relevant.

Now the following has been added:

... including any recommendation that the provincial director considers appropriate.

So these are recommendations concerning the measure. Among the panoply of dispositions that we have in section 20, which is the one that would best meet the needs of the individual ultimately for the protection of society? Those are the criteria governing decisions on the disposition that the judge himself must impose.

First, it is said that this is part of the judge's task. It is not for social services to make the decision or even to suggest decisions. This will be based on all the arguments made by everyone and

[Texte]

le monde et même on va entendre les parents là-dessus. Le juge déterminera la mesure.

Ce que l'on dit par l'ajout de cela, c'est qu'on va peut-être déplacer le débat, c'est-à-dire que l'on va tenter de convaincre la personne qui fait le rapport, ultimement qui va faire la recommandation, que dans la mesure où on prend au sérieux cette recommandation-là, le débat va changer de place.

Cela pose un deuxième problème. Je parle uniquement du Québec où l'on a tenté de faire en sorte que le dispensateur des services soit la même personne pour différentes raisons. Cela cause un problème parce que la personne qui va faire la recommandation est la même personne qui va dispenser le service. Donc il est logique de penser qu'elle ne proposera jamais des services qu'elle n'offre pas. Alors, on ne fera pas place à l'imagination dans l'utilisation des ressources. On a souvent critiqué le fait que tout est orienté vers la même mesure parce qu'on manque de ressources. Ultimement, on ne répond pas aux besoins de l'individu uniquement du fait que la ressource n'existe pas.

Le sénateur Gigantès: Tout ceci est discuté devant le juge?

M. Boies: Ultimement, oui. La décision, on en convient.

Le sénateur Gigantès: Ultimement, qui va décider s'il va reporter ce cas et l'envoyer à un tribunal adulte. Et l'avocat du jeune pourra dire: la personne qui doit décider doit aussi dispenser les services et elle n'a pas offert les services appropriés parce qu'elle n'a offert que le service qui était à sa disposition. Alors, il faudrait présumer que le juge ne comprend pas que ceci peut causer un problème à l'intimé. Je ne vois pas pourquoi on arriverait à cette conclusion ou on arriverait à la conclusion que les juges n'ont pas intérêt à protéger les droits de l'accusé.

Le président: Sénateur Nolin, est-ce que vous voulez revenir à votre question de base?

Le sénateur Nolin: Vous soulevez un argument qui est important. Je veux quand même prendre connaissance du mémoire.

M. Boies: Pour votre bénéfice aussi, sénateur Nolin, malheureusement le texte est arrivé trop tard pour qu'il vous soit distribué dans les deux langues. Le mémoire que Me Bastien avait déposé devant la Chambre des communes a été remodelé en fonction des modifications au projet de loi C-37 par rapport au projet qui vous a été présenté. J'en ai une copie. Ultimement, on pourrait vous en faire parvenir une copie. Il détaille un peu plus que je le fais ici (malgré qu'il ne soit pas constitutionnaliste) son argument quant à la cause de DPM et le projet de loi C-37.

Le sénateur Pearson: Je m'intéresse au propos de Me Bastien. L'idée que, pour le même incident, une jeune personne peut aller devant deux cours m'a beaucoup frappé parce que cela me semble une façon de procéder qui nuit beaucoup à un jeune.

M. Boies: Cet exemple-là n'est plus nécessairement vrai en fonction du nouveau dispositif du projet de loi C-37 puisqu'on a

[Translation]

even the parents will be heard on the subject. The judge will determine the sentence.

What we are saying by adding that is that perhaps the debate will be shifted. That is to say that we are going to try to convince the person making the report, who will ultimately make the recommendation, that to the extent this recommendation can be taken seriously, the debate will be shifted.

This raises a second problem. I am talking solely about Quebec, where an attempt has been made to ensure that the provider of services is the same person for various reasons. This causes a problem because the person who will make the recommendation is the same person who will provide the service. So it is logical to assume that he will never suggest services that he does not provide. Thus, there will be no room for imagination in the use of resources. There has often been criticism of the fact that everything is geared to the same disposition because the resources are lacking. Ultimately, we do not respond to the needs of the individual solely because of the fact that the resources does not exist.

Senator Gigantès: All this is discussed before the judge?

Mr. Blais: Ultimately, yes. The decision is agreed upon.

Senator Gigantès: Ultimately, who will decide whether to adjourn the case and to refer it to adult court. And counsel for the young person can say: the person who must decide must also provide the services and he has not offered the appropriate services because he offered only the service that was available to him. So it must be presumed that the judge doesn't understand that this may cause a problem for the respondent. I fail to see why this is the conclusion that would be drawn, or it would be concluded that the judges have no interest in protecting the rights of the accused.

The Chairman: Senator Nolin, do you wish to come back to your original question?

Senator Nolin: You have raised an important argument. I should nevertheless like to examine the brief.

Mr. Boies: For your benefit as well, Senator Nolin, unfortunately the text arrived too late for it to be distributed to you in both languages. The brief that Me Bastien had filed in the House of Commons was remodelled on the basis of the amendments to Bill C-37 over the bill that was submitted to you. I have a copy of it. Ultimately, we could have a copy sent to you. He goes into rather more detail than I have done, even though he is not a constitutional expert — his argument concerning the DPM case and Bill C-37.

Senator Pearson: I am interested in what Me Bastien has to say. The idea that, with respect to the same incident, a young person may be tried in two courts struck me greatly because that seems to me to be an approach that causes great harm to a young person.

Mr. Boies: That example is no longer necessarily true because of the new provisions in C-37 since certain presumptions have

[Text]

éliminé de la liste des renvois de présomptions, les voies de fait graves, mais l'exemple se fait très bien dans le cas d'une agression sexuelle grave.

Le même individu, pour le même événement avec différentes accusations, sera jugé (on sait que certaines accusations ne sont pas renvoyables) selon la procédure régulière dans le cas de certaines accusations et pour d'autres, il y aura cette présomption de renvoi. Cela va créer un processus pour le moins complexe.

Déjà pour un jeune le processus est complexe. Alors si en plus, pour le même événement, selon les accusations, il peut se retrouver devant trois juridictions différentes, cela mène à un non sens. Ultimement, même si on veut bien croire en l'intelligence de la magistrature, et j'en conviens, mais en raison de la restriction des mesures de chacune des juridictions, ultimement, on en arrivera à des décisions qui sont à la rigueur même contradictoires en leur essence.

The Chairman: Under the act now, it is up to the Crown to prove that it should go to adult court. Under the proposed legislation, the burden of evidence is on the shoulders of the young offender. That is a big difference, and whether it is good or bad is a matter of opinion.

What is your reaction to the burden of evidence shifting from the Crown to the young offender?

Vous n'êtes pas d'accord avec ce renversement du fardeau de la preuve. Avant c'était la Couronne, maintenant c'est le jeune contrevenant. Donc, en ce sens-là, il y a un renversement du fardeau de la preuve.

Le sénateur Gigantès: Bien non.

Le président: Bien oui, c'est ce que dit la Loi.

Le sénateur Gigantès: La preuve de culpabilité ou non, ce n'est pas la preuve de procédure ou non. La protection de la présomption d'innocence s'applique à la décision du tribunal: «Est-il coupable ou non?» Elle ne s'applique pas à combien de greffiers il y a, quel greffier, quel tribunal. Cela s'applique au résultat final de la procédure qui est: «Est-ce qu'il a été trouvé coupable ou non?» «Est-ce qu'il a été présumé innocent jusqu'à la décision du juge?»

Le président: Monsieur le juge... Pardon, sénateur Gigantès.

Le sénateur Gigantès: J'aimerais bien. Je n'ai pas fait mon droit. Je n'ai même pas terminé mon école secondaire!

Le président: Sénateur Gigantès, ce n'est pas cela qui est devant nous. Sénateur Andreychuk?

Senator Andreychuk: I have a practical question. When the young person has to prove which court is best suited for him, either adult or youth court, what kind of evidence will he be able to lead that stays clear of his guilt or innocence?

Certainly in the existing transfer hearings that I have witnessed and studied, you point out the character, what that young person was doing, what kind of controls he was on inevitably leading to what he is like at the point he is in court. That is hopefully close

[Traduction]

been removed from the transfer list, aggravated assault, but the example is easily shown in the case of aggravated sexual assault.

The same individual, for the same event with different charges, will be tried — we know that certain charges cannot be transferred — in accordance with the regular procedure in the case of certain charges and for others there will be a presumption of transfer. That will create a process that is complex, to say the least.

For a young person the process is already complex. So if, in addition, for the same event, depending on the charges, he may find himself in three different courts, then that is meaningless. Ultimately, even if we want to assume that the judiciary will act intelligently, and I agree with this, because of the limitations on the disposition in each court, ultimately we will have dispositions that are possibly even contradictory in substance.

Le président: La loi actuelle précise qu'il revient à la Couronne de démontrer que la cause doit être renvoyée devant un tribunal pour adultes. En vertu du projet de loi, le fardeau de la preuve incombe au jeune contrevenant. Il s'agit là de tout un changement. Reste à savoir s'il est bon ou mauvais.

Que pensez-vous du fait que le fardeau de la preuve incombe maintenant non pas à la Couronne, mais au jeune contrevenant?

You do not agree with this reversal of the onus of proof. Before it was the Crown and now it is the young offender. So in that sense there is a reversal of the onus of proof.

Senator Gigantès: Well no.

The Chairman: Well yes, that is what the Act says.

Senator Gigantès: Proof of guilt or innocence, this is not proof of procedure or otherwise. The protection of the presumption of innocence applies to the decision of the court: "Is he guilty or not?" It does not apply to how many clerks there are, which clerk, which court. It applies to the final result of the proceedings, which is: "Has he been convicted or not?" "Has he been presumed innocent until the judge makes his disposition?"

The Chairman: Judge ... Pardon me, Senator Gigantès.

Senator Gigantès: I wish, I have not studied law. I didn't even finish secondary school!

The Chairman: Senator Gigantès, that is not what we are dealing with. Senator Andreychuk?

Le sénateur Andreychuk: J'ai une question d'ordre pratique à poser. Prenons l'exemple du jeune adolescent qui doit démontrer quel tribunal est le mieux placé pour le juger, le tribunal pour adultes ou le tribunal pour adolescents. Quel genre de preuves devra-t-il fournir, sans aborder la question de sa culpabilité ou de son innocence?

Si je me fie à mon expérience, il faut, lors des audiences de renvoi, tenir compte du caractère de l'adolescent, de ses actes, de la surveillance dont il a fait l'objet et des facteurs qui l'ont inévitablement amené devant les tribunaux. Cette audience se

[Texte]

to the moment that the crime was committed. The evidence of guilt and innocence comes in the back door, not the front door.

Under the existing Young Offenders Act, in rural, isolated areas and with shrinking resources, once a judge hears a transfer hearing, often he has to disqualify himself because he is already tainted with sufficient evidence and that precludes a fair trial.

Is this going to exacerbate this existing problem for our northern and rural regions, the sufficiency of judges and that inherent difficulty that we will place the administration of justice into?

M. Boies: Nous pensons que les nouvelles dispositions ne vont faire qu'augmenter ce qui va à l'encontre, il me semble, des deux critères fondamentaux de la loi: l'intérêt de la société, particulièrement sa protection, et ultimement l'intérêt de l'accusé particulièrement la réponse à ses besoins par l'augmentation des délais. Il est évident que dans tous les cas où maintenant il y a une présomption de renvoi, il va y avoir des enquêtes: des enquêtes longues, des enquêtes compliquées, des enquêtes où plusieurs experts viennent témoigner.

Avant, ce n'était pas nécessairement le cas. C'était un pouvoir discrétionnaire du procureur général de faire cette demande. Une analyse préliminaire sommaire lui permettait de savoir s'il était dans l'intérêt de toutes les parties de faire en sorte qu'il fasse cette demande.

Maintenant il va y avoir une présomption de renvoi, si on ne veut pas appeler cela un renversement. Et on va s'enclencher dans ce processus ardu et complexe qui amène des coûts énormes. Vous n'êtes pas sans savoir que les experts sont des individus, devant les tribunaux, qui coûtent de plus en plus cher. Cela va amener des délais un peu incontrôlables. Comme je vous disais tantôt, l'exemple sur lequel on se questionnait, c'est l'ajout dans le nouveau dispositif du projet de loi C-37 de ces 21 jours de réflexion par le procureur, qui pourront être prolongés avec le consentement des parties.

Donc augmentation des coûts, augmentation des délais. Et pour répondre à votre question, je pense qu'on s'éloigne de plus en plus du moment du délit. Ceci va encore une fois à l'encontre même de toutes les études qui demandent aux gens qui interviennent auprès des jeunes (que ce soit des jeunes qui ont une problématique sociale, familiale ou encore une problématique de délinquance) d'intervenir de façon la plus contemporaine possible au geste.

Il est évident qu'un mois et six mois et un an après le délit, cela n'a plus le même impact pour l'individu. Cela n'a pas non plus le même impact pour la société de façon générale.

Ce que je vous dis, c'est à partir de l'expérience que j'ai dans un grand centre. Il est facile d'imaginer, je crois, que cela ne peut mener qu'à une plus grande augmentation dans les régions les plus éloignées en terme de complications des procédures, puis en terme d'augmentations des délais.

The Chairman: Any other questions?

[Translation]

tient, espérons-le, le plus rapidement possible après le moment où le crime a été commis. Les preuves de culpabilité et d'innocence sont présentées de façon indirecte, et non pas directe.

En vertu de la Loi sur les jeunes contrevenants, dans les régions rurales et isolées où les ressources se font de plus en plus rares, le juge qui a entendu une demande de renvoi doit souvent de dessaisir parce qu'il a en main suffisamment d'éléments de preuve qui peuvent empêcher le jeune d'avoir accès à un procès équitable.

Est-ce que cela va exacerber le problème dans les régions septentrionales et rurales, étant donné qu'il n'y a pas suffisamment de juges et que nous allons imposer un fardeau indu à l'administration de la justice?

Mr. Boies: We think that the new provisions will only increase, it seems to me, what goes against the two fundamental tests in the law: the interest of society, especially the protection thereof, and ultimately the interest of the accused, especially the response to his needs by increasing the delays. It is clear that in all cases where there is now a presumption of transfer, there will be hearings: long hearings, complicated hearings, hearings in which several experts will come to testify.

Previously, this was not necessarily the case. It was a discretionary power of the Attorney General to make this request. A brief preliminary analysis enabled him to determine whether it was in the interest of all the parties for him to make this request.

Now there will be a presumption of transfer if we don't want to call it a reversal of the onus. And we shall become involved in an arduous, complex process resulting in enormous costs. You undoubtedly realize that experts are individuals, before the courts, who cost increasing sums of money. This will lead to delays that are somewhat uncontrollable. As I mentioned a while ago, the example about which we are raising questions is the addition in the new provision in Bill C-37 of these 21 days for reflection by the attorney and this period may be extended with the consent of the parties.

So there will be an increase in costs, an increase in delays. And to answer your question, I feel that we are moving further and further away from the time of the offence. Once again this runs counter even to all the studies that ask those who work with young people — whether young people with social problems or family problems or even delinquency problems — to intervene as close to the time of the act as possible.

It is clear that, one month and six months and one year after the offence, it does not have the same impact on the individual. Nor does it have the same impact for society generally.

What I am saying is based on my experience in a major centre. It is easy to imagine, I believe, that this will only lead to an even greater increase in the more isolated regions in terms of complications in the proceedings and then in terms of increases in the delays.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

[Text]

Senator Jessiman: You stated that there is a committee in Quebec now studying the present act and also have knowledge of this. Tell us something about that committee. How many members are there? Where do they come from? What is their expertise?

M. Boies: Comme je disais tantôt, on a presque été depuis 1979, je dirais, en constante remise en question au Québec. L'avènement d'une nouvelle loi sur la protection de la jeunesse crée à ce moment-là une nouvelle pratique, un nouveau genre d'interventions. On s'est dit: «Bien, il faudrait au fur et à mesure ne pas laisser aller les choses mais les regarder aller, intervenir pour ne pas nécessairement avoir un problème plus grand qu'on avait auparavant.»

Ce qui a fait en sorte qu'à un certain moment donné, on a commencé à entendre des gens dire: «Bon, les lois cela ne fonctionnent pas, on devrait les changer.»

Senator Jessiman: Who is the we?

M. Boies: Nous, étant les intervenants dans le milieu, de façon générale, que ce soient les avocats de la défense, le procureur général, les intervenants sociaux ou encore même, j'irais jusqu'à dire, la population par l'intermédiaire des journaux. Or, c'est sûr que l'opinion publique est fortement impressionnée par des titres et les gens réagissaient à cela.

Et à partir de là, on a souvent le réflexe de penser que la solution est l'amendement législatif. Changeons la loi! Au Québec, ce que l'on s'est dit, après une première analyse, un premier survol, c'est que peut-être que c'est pas la loi elle-même mais l'application qu'on en fait.

Je vous donne un exemple. Au Québec, à un moment donné, on a commencé à dire que ce n'est pas correct que les pouvoirs d'enquêtes sont moindres entre autres par rapport à la prise d'empreintes. Or, quelqu'un s'est levé debout puis a dit que non, on n'a pas besoin de changer la loi pour cela. C'est dans la loi actuelle. Vous avez les pouvoirs, en vertu de telles ou telles dispositions, de prendre les photos, prendre les empreintes des jeunes contrevenants.

On a découvert cela. Je peux vous dire que depuis à peu près six mois à un an à Montréal, c'est la découverte! On a augmenté nos pouvoirs d'enquêtes et de façon systématique, on prend les photos et les empreintes.

Alors vous voyez un exemple de la méconnaissance de la loi par les intervenants eux-mêmes et là, je parle des policiers, de leur contentieux. Ce qui fait en sorte que l'on n'appliquait pas la loi comme elle nous permettait de le faire. Et on se plaignait de la situation.

C'est ce qui a amené ces études des deux lois sur l'évaluation de l'application de ces deux lois et ultimement peut-être de proposer des modifications législatives sur le fond. Sauf que jusqu'à maintenant, le comité Jasmin s'est rendu compte que c'était beaucoup plus l'application de la loi qui faisait problème que les fondements mêmes. À un moment donné, l'application faisait problème.

[Traduction]

Le sénateur Jessiman: Vous avez dit qu'il y a un comité au Québec qui étudie la loi actuelle et qui connaît bien le dossier. Parlez-nous du comité. Combien de membres a-t-il? D'où viennent-ils? Dans quels domaines sont-ils spécialisés?

Mr. Boies: As I said a moment ago, since 1979, I would say, we have experienced almost a constant questioning of things in Quebec. The introduction of a new Youth Protection Act created a new practice at that point, a new kind of intervention. We said to one another: "Well, we should not let things gradually drift but watch where they go and intervene to ensure that we don't have a greater problem than we had before."

This meant that at a certain point we began to hear people saying: "Good, the laws are not working, the laws should be changed."

Le sénateur Jessiman: Qui sont ces gens?

Mr. Boies: Us, since we are the parties working in this area, generally. Whether it is counsel for the defence, the Attorney General, social workers or even, I would go so far as to say, the public through the newspapers. Now it is certain that public opinion is greatly impressed by the headlines and people react to them.

And on that basis, we often have a reflex action and think that the solution is to amend the legislation. Let's change the law! In Quebec, what people said following an initial analysis, a first overview, was that perhaps it is not the law itself but rather the way in which we apply it.

I would like to give you one example. At a given time in Quebec people began to say that it was not right that the investigative powers should be reduced, among other things with respect to the taking of fingerprints. Then someone stood up and said no, we don't need to change the law for that. It's in the Act as it now stands. You have the powers under this or that provision to take photographs, to take fingerprints, of young offenders.

We discovered that. I can tell you that for the last six months or a year or so in Montreal, that is the discovery! Our investigative powers have been increased systematically; photographs and fingerprints are being taken.

So you see there an example of the misunderstanding of the law by the parties who are themselves involved and here I am talking about police officers, about their legal departments. This means that the Act was not enforced as we were allowed to enforce it. And people complained about the situation.

This is what has led these studies of the two acts to assess the enforcement of these two pieces of legislation and ultimately perhaps to propose substantive legislative amendments. Except that, so far, the Jasmin Committee has realized that it was much more the enforcement of the Act that caused problems than the substance itself. At a particular time it was enforcement that caused problems.

[Texte]

De qui est constitué ce comité? Il est présidé par le juge en chef adjoint de la Chambre de la Jeunesse de la Cour du Québec à Montréal. Et il s'est adjoint des gens des différents milieux, du milieu judiciaire par la présence d'avocats de la défense, d'avocats de la Couronne, d'avocats de pratique privée plus particulièrement quelqu'un du ministère de la Justice, qui a le dossier «Jeunesse». Il s'est adjoint aussi des universitaires qui avaient une certaine connaissance de la législation tant québécoise que canadienne, et différentes personnes, même des intervenants provenant du milieu du social, donc des gens du ministère des Affaires sociales.

Ils ont créé un groupe d'environ une dizaine de personnes pour entendre les gens du milieu, faire un peu ce que vous faites, soit, faire venir les gens, présenter des mémoires à partir desquels ils ont analysé, évalué l'application de la loi. Dans un premier temps, la loi provinciale portant sur la protection de la jeunesse, et dans un deuxième temps, ce qui s'en vient après Pâques, l'application au Québec de la Loi sur les jeunes contrevenants.

Le président: Me Boies, je comprends que vous êtes dans le deuxième groupe de témoins également?

M. Boies: Oui.

Le président: Je pense qu'étant donné l'heure, nous allons entendre les deux autres témoins: madame Diane Trudeau, coordonnatrice du comité permanent de la Jeunesse et Me Jean Roy, avocat au Centre communautaire juridique de Québec. Comme Me Boies va demeurer, on pourra revenir sur les questions.

Le sénateur Nolin: Monsieur le président, je veux revenir au renvoi de l'Île-du-Prince-Édouard.

Le président: Oui?

Le sénateur Nolin: J'espère que le ministère de la Justice a pris en considération cette jurisprudence avant de réécrire ou de formuler les amendements à la loi parce qu'il y a effectivement matière à réflexion. Je comprends que vous n'êtes pas constitutionnaliste?

M. Boies: Non.

Le sénateur Nolin: Ce n'est peut-être pas votre hache, comme on dit.

M. Boies: Non, ce n'est pas ma majeure.

Le sénateur Nolin: Ce n'est pas votre majeure.

M. Boies: Non.

Le sénateur Nolin: Il n'y a pas de doute que monsieur Bastien soulève un point important. Cela ne donne rien de mettre en place tout un système puis se retrouver devant un cul-de-sac dans trois ans parce que la Cour suprême va avoir dit: «on vous l'avait déjà dit, vous n'avez juste pas pris en considération notre...»

Le président: Oui. Mais je pense que le sénateur Nolin sait très bien que l'on va avoir les gens du ministère de la Justice.

Le sénateur Nolin: On va avoir les gens du ministère de la Justice, c'est cela.

[Translation]

Who are the members of this Committee? It is chaired by the Associate Chief Judge of the Youth Chamber of the Court of Quebec at Montreal. And it includes peoples from various sectors. From the legal sector there are defence lawyers present, Crown attorneys, lawyers from private practice and more specifically someone from the Department of Justice who is responsible for "Youth" matters. Some of the members are also university teachers who had a certain knowledge of the legislation, both provincial and federal, and various persons, even individuals who are more like social workers, so people from the Department of Social Affairs.

They set up a group of about ten or so persons to hear the people in the field, to do something like what you are doing, that is to have people come before them, to submit briefs on the basis of which they are examined, and to assess the enforcement of the Act, first of all of the provincial Act dealing with youth protection. Later, and this will be after Easter, the enforcement in Quebec of the Young Offenders Act.

The Chairman: Me Boies, I understand that you are also in the second group of witnesses?

Mr. Boies: Yes.

The Chairman: I think that, given the time, we shall hear the other two witnesses: Mrs. Diane Trudeau, Coordinator of the Standing Committee on Youth, and Mme Jean Roy, a lawyer with the Centre communautaire juridique in Quebec City. Since Me Boies will be staying, questions can be put to him later.

Senator Nolin: Mr. Chairman, I wish to come back to the reference from Prince Edward Island.

The Chairman: Yes?

Senator Nolin: I hope that the Department of Justice has taken these decisions into consideration before rewriting or drafting amendments to the Act because it does in fact contain much food for thought. I understand that you are not a constitutional expert?

Mr. Boies: No.

Senator Nolin: Perhaps it's not your bag, as people say.

Mr. Boies: No it's not my strong point.

Senator Nolin: It's not your strong point.

Mr. Boies: No.

Senator Nolin: There is no doubt that Mr. Bastien has raised an important point. Nothing is done by setting up a whole system and then finding oneself in a cul-de-sac in three years' time because the Supreme Court will have said: "We told you so, you just didn't take into consideration our ..."

The Chairman: Yes. But I think that Senator Nolin knows very well that we shall be hearing people from the Department of Justice.

Senator Nolin: We will be hearing people from the Department of Justice, that's right.

[Text]

Le président: On a deux points de droit constitutionnel à étudier: le renversement du fardeau de la preuve et deuxièmement, le problème qui se pose pour les juges qui sont nommés dans ce domaine pour entendre ces procès. Il y a 200 arrêts sur l'article 96. Cela fait 30 ans que j'étudie cela, puis cela ne finira jamais. Nous allons étudier ces deux points, sénateur Nolin.

Le sénateur Nolin: C'est sur la longueur de la peine, l'argument du juge Lamer.

Le président: À ce moment-là, je pense que c'est pertinent parce que ce projet de loi peut augmenter des peines dans certains cas.

Le sénateur Nolin: Doit.

Le président: Doit. Alors, on est d'accord. Nous allons maintenant entendre madame Trudeau et Me Roy.

Mme Trudeau, coordonnatrice, comité permanent de la Jeunesse: La Commission des services juridiques remercie le Sénat de l'opportunité qui lui est offerte de présenter ses commentaires relativement au projet de loi C-37.

Comme vous avez vu à la lecture du mémoire nous croyons, comme groupe, fermement à la réadaptation et à l'encadrement pour réhabiliter, bien plus qu'à la répression et à l'augmentation des peines. Et c'étaient les commentaires que l'on avait mentionnés en novembre 1993 lors du dépôt de notre mémoire, mémoire sur un document objectif « Sécurité communautaire », ainsi que les commentaires que nous avions faits au comité permanent de la Justice et des questions juridiques en septembre 1994.

Nous ne croyons pas que c'est en renvoyant plus d'adolescents au tribunal pour adultes ou en augmentant les peines que nous réussirons à endiguer la violence. C'est plutôt en éduquant, en traitant et en aidant ces jeunes à modifier leur comportement.

Si on avait à changer ou à améliorer les structures, cela serait davantage au niveau de la protection de l'enfance et puis du traitement des jeunes lorsqu'ils sont envoyés en mise sous garde, et non pas les envoyer en mise sous garde d'une façon à les laisser parquer dans des coins sans les traiter, sans voir les causes de leur violence.

La loi à l'heure actuelle, telle qu'elle est, elle est bien. Il y a eu une évolution de la jurisprudence et on est arrivé à une décision majeure de la Cour suprême en 1993, la décision *R. c. J.J.M.*

D'ailleurs, c'est mentionné dans mon texte à la page 2. Le juge Corey dit très bien, il n'est pas déraisonnable de croire que des décisions soigneusement élaborées permettront fréquemment de rééduquer et de réadapter l'adolescent. Donc il s'agit, au-delà du fait de pénaliser le jeune pour un comportement délinquant, aussi de le rééduquer et le réadapter.

Je tiendrais à souligner que la criminalité juvénile est une criminalité bien particulière, souvent liée à la crise de l'adolescence pour la plupart des jeunes, en tout cas, pour les crimes moins graves que les meurtres. Pour des crimes plus graves, c'est relié beaucoup à des situations de mal traitance ou de mauvais traitements dans l'enfance.

[Traduction]

The Chairman: We have two points of constitutional law to consider: The reversal of the onus of proof, and second, the problem that arises for judges who are appointed in this area to hear these trials. There are 200 decisions on section 96. I have been studying that for thirty years now and it will never end. We are going to study these two points, Senator Nolin.

Senator Nolin: It's on the length of the sentence, Justice Lamer's argument.

The Chairman: At that point, I feel that it is relevant because this bill may increase the sentences in certain cases.

Senator Nolin: Will.

The Chairman: Will. So we are agreed. We shall now hear Mrs. Trudeau and Me Roy.

Mrs. Trudeau, Coordinator, Standing Committee on Youth: The Commission des services juridiques thanks the Senate for the opportunity it has given us to present our comments concerning Bill C-37.

As you saw when you read the brief, we firmly believe, as a group, in rehabilitation and training for rehabilitation much more than in repression and increased sentences. And there were the comments that we had mentioned in November 1993, when we submitted our brief, a brief on an objective document "Community security", as well as the comments we made to the Standing Committee on Justice and Legal Affairs in September 1994.

We do not believe that we shall succeed in reducing violence by transferring more young people to adult courts or by increasing the sentences. Rather, it is by educating them, treating them and helping these young people to modify their behaviour.

If we had to change or improve the structures, this would be more at the level of protecting children and also treating young persons when they are committed to custody, and not send them into custody in a way that allows us to park them in corners without treating them, without looking at the causes of their violence.

The Act as it exists at this time, as it stands, it is good. There has been a development in the case law and we had a major decision by the Supreme Court in 1993, the decision in *R. v. J.J.M.*

Moreover, as is stated on page 2 of my paper, Justice Corey clearly stated that it is not unreasonable to assume that carefully crafted dispositions will often make it possible to reeducate and rehabilitate the young person. So beyond the fact of penalizing the young person for delinquent behaviour, it is also a question of reeducating and rehabilitating him.

I should also like to stress the fact that juvenile crime is a very specific kind of crime, often linked to the crisis of adolescence for most young persons, in any event, for crimes that are not as serious as murder. For more serious crimes, it is closely related to situations of mistreatment or poor treatment in childhood.

[Texte]

Je dirais que, pour nous, notre but n'est pas d'excuser la déviance mais davantage de la comprendre et de comprendre les origines de cette déviance qui amène un comportement délinquant, dans le but justement de faire en sorte que le jeune ne devienne pas un récidiviste. Lorsqu'il sera adulte, qu'il ne devienne pas un criminel d'habitude.

Je lisais ce matin dans l'autobus en venant ici, un texte d'une psychanalyste allemande, Alice Miller, qui dit ceci en parlant du cas d'un jeune meurtrier. Elle dit:

Le meurtrier se souvient certes des faits. Il peut les raconter et même publier des livres sur les mauvais traitements subis dans son enfance. Mais il le fait sans rien ressentir, sans participation intérieure comme s'il s'agissait de quelqu'un d'autre, d'un étranger. Et c'est précisément pourquoi il reste sous l'emprise du besoin compulsif de chercher une nouvelle victime à sa fureur latente réprimée qui est restée intacte. Les plus longues peines de prison ne changent rien à cette dynamique intérieure car la compulsion date de l'enfance et peut même se perpétuer 60 années durant si cet individu ne rencontre pas un être humain capable de ranimer les sentiments qui ont contribué à sa délinquance et à créer sa compulsion.

Donc, l'importance du traitement mérite qu'on le mentionne même si nous ne sommes pas des criminologues ou des psychologues.

À ce titre, j'avais joint au mémoire une décision de la Cour d'appel de Colombie-Britannique où un jeune avait transféré cette violence intérieure sur une personne complètement étrangère parce qu'au fond la maltraitance originait de ses parents. Vous voyez, dans la décision, c'étaient des abus physiques et psychiques. D'ailleurs, il avait été condamné à deux ans de mise sous garde pour tentative de meurtre d'un propriétaire d'un dépanneur.

Le fond du mémoire d'aujourd'hui se limite à trois dispositions majeures pour nous du projet de loi, soit l'article 3 parlant de la philosophie de base sur laquelle les juges se rattachent énormément lors de leur décision; ensuite de l'article dont Claude a traité: du renvoi où l'on a un renversement du fardeau de la preuve; et aussi de la décision du type de garde qui maintenant n'appartient plus au juge mais au directeur provincial. Pour nous, évidemment, cela va à l'encontre de plusieurs principes reconnus dans la Charte que maître Jean Roy va élaborer tantôt, et de principes de justice naturelle.

Vous pourrez poser des questions sur cela. On a quand même exploré assez profondément la jurisprudence là-dessus.

Pour nous, donc, l'équilibre a été établi clairement avec l'évolution de la jurisprudence. Nous ne croyons pas que c'est en accroissant les peines qu'on règle le problème de la violence chez les jeunes. Et nous sommes pour le maintien du statu quo.

Le président: Le maintien de la loi actuelle?

Mme Trudeau: De la loi actuelle, oui.

Le président: Maître Roy?

[Translation]

I would say that, for us, our goal is not to excuse the deviant behaviour but rather to understand it and to understand the origins of this deviant behaviour which leads to delinquent behaviour, specifically with a view to ensuring that the young person does not reoffend. When he has grown up, he should not become a habitual offender.

I read on the bus this morning, when I was coming here, a text by a German psychoanalyst, Alice Miller, who said the same thing with respect to the case of a young murderer. She said:

The murderer certainly remembers the facts. He can recount them and even publish books on the mistreatment suffered in his childhood. But he does so without feeling anything, without participating internally, as if it were someone else, a stranger. And that is precisely why he remains in the grip of the compulsive need to look for a new victim for his repressed latent anger which has remained intact. The longest prison sentences do not change anything in this internal dynamic because the compulsion dates from childhood and may even endure for 60 years if this individual does not meet a human being able to bring out the feelings that led to his delinquency and to the creation of his compulsion.

Thus, the importance of treatment deserves to be mentioned even though we are not criminologists or psychologists.

In this regard, I had attached to my brief a decision of the British Columbia Court of Appeal, where a young person had transferred this internal violence to a completely different person because fundamentally the mistreatment originated with his parents. You see in the decision that there was physical and psychological abuse. Moreover, he had been sentenced to two years' imprisonment for the attempted murder of a convenience store owner.

The substance of today's brief is limited to three provisions of the Bill that we consider to be major, namely section 3, which talks about the basic philosophy on which the judges rely to a very great extent when making their dispositions; then there is the clause that Claude talked about: transfer, where there is a reversal of the onus of proof; and also the decision on the type of custody that is now no longer made by the judge but by the provincial director. For us, obviously, this runs counter to several principles recognized in the Charter that maître Jean Roy will talk about later, and principles of natural justice.

You will be able ask questions about that. We have, after all, explored the case law on this subject in a certain amount of depth.

For us, therefore, the balance was clearly established with the development of the case law. We do not believe that we can solve the problem of violence among young persons by increasing the sentences. And we are in favour of keeping the *status quo*.

The Chairman: Keeping the existing Act?

Mrs. Trudeau: The existing Act, yes.

The Chairman: Maître Roy?

[Text]

M. Jean Roy, avocat, Centre communautaire juridique de Québec: Je vous remercie d'abord de m'avoir invité ici pour donner mon point de vue. Mon point de vue sera strictement à titre de praticien puisque, malgré mon visage jeune, je ne voudrais pas que la Commission se laisse intimider par cet aspect. J'ai pratiqué depuis six ans avec la Loi sur les jeunes contrevenants ainsi que le Code criminel. Puisque j'ai fait des deux lois, présentement je défends les criminels adultes et j'ai pratiqué pendant cinq ans où je défendais les adultes et les jeunes sur les deux lois.

J'ai participé également aux différentes commissions que maître Boies vous a mentionnées, les différents comités. Pendant huit mois, j'ai pratiqué comme procureur de la Couronne fédérale.

Je viens ici non pas en essayant de teinter mes propos comme procureur de la défense mais bien pour vous donner un esprit global des modifications en tant que pratique devant les tribunaux.

La première modification qui m'est apparue assez importante et d'ailleurs j'ai vu que, suite à nos commentaires à la Chambre des communes, il y a déjà eu dans le projet de loi C-37 plusieurs modifications. Je félicite ces gens pour avoir déjà adopté des modifications à ce projet de loi, mais il en reste. Ce sont les trois points que l'on a mentionnés tout à l'heure.

D'abord, l'article 3 de la Loi actuelle des jeunes contrevenants va subir une modification majeure puisque l'on va apporter d'autres principes généraux à cet article. En pratique, cet article est interprété par les tribunaux, non pas comme un article simplement de principe mais bien un article de fond. Cela, c'est réglé par les différentes décisions de la Cour suprême à ce sujet.

Le sénateur Gigantès: Quelle page du projet de loi?

M. Roy: C'est l'article 1 c)1. C'est lorsque l'on dit que, entre autres, la protection de la société est maintenant l'un des buts premiers du droit pénal applicable aux jeunes. Cela m'apparaît être un changement assez important.

Le sénateur Gigantès: Quel était le libellé avant?

M. Roy: On ne spécifiait pas ce point. C'est un ajout, l'article c.1. Ici, à l'article 3 (1) c)1, on lit, première page en bas:

La protection de la société qui est l'un des buts premiers du droit pénal applicable aux jeunes est mieux servi par la réinsertion et caetera...

C'est tout à fait nouveau ce principe. Et comme c'est un article...

Le sénateur Gigantès: Un des buts premiers.

M. Roy: Oui.

Le sénateur Gigantès: Ailleurs, il est dit qu'un autre but premier: la protection des jeunes.

M. Roy: Oui. Sauf que j'étais dans l'introduction de mon point, évidemment. Je veux juste le compléter pour que vous saisissiez bien ce que je veux dire. C'est que cet article est souvent plaidé en pratique par les avocats de la Couronne, par les avocats de défense pour interpréter le sens de la loi, pour interpréter le sens qu'il faut donner aux termes.

[Traduction]

Mr. Jean Roy, Lawyer, Centre communautaire juridique, Quebec City: Thank you first of all for inviting me here to express my point of view. My point of view will be strictly that of a practitioner since, despite my young face, I do not want the Committee to feel intimidated by this fact. I have six years' experience in practising with the Young Offenders Act and the Criminal Code. Since I have worked with both statutes, I am currently defending adult criminals and I have practised for five years during which I defended adults and young persons under both statutes.

I have also participated in the various committees that maître Boies mentioned to you, the different committees. For eight months I practised as a federal Crown attorney.

I come here not as someone trying to colour my statements as a defence lawyer but rather to give you an overall sense of the amendments in terms of practice in the courts.

The first amendment that I found fairly important and I also saw that, following our comments in the House of Commons, there already were several amendments in Bill C-37. I congratulate those people for having already adopted amendments to this bill, but more are necessary. These are the three points referred to a few moments ago.

First, section 3 of the existing Young Offenders Act will be subject to a major amendment since other general principles will be included in this provision. In practice, this section is interpreted by the courts, not simply as a statement of principle but rather as a substantive provision. That is settled by the different decisions of the Supreme Court on this subject.

Senator Gigantès: Which page of the bill?

Mr. Roy: It's paragraph 1(c.1). This is where it states that, among other things, the protection of society is now one of the primary objectives of the criminal law applicable to youth. This seems to me to be a fairly important change.

Senator Gigantès: What was the previous wording?

Mr. Roy: This point was not specified. It is an addition, paragraph (c.1). Here, in paragraph 3(1)(c.1) we find at the bottom of the first page:

The protection of society, which is a primary objective of the criminal law applicable to youth, is best served by rehabilitation and so on ...

This is completely new, this principle. And since it is a section...

Senator Gigantès: One of the primary objectives.

Mr. Roy: Yes.

Senator Gigantès: Elsewhere, it says that another primary objective is the protection of young persons.

Mr. Roy: Yes. Except that I was at the very beginning of my point, obviously. I just wish to complete it so that you will understand clearly what I want to say. It is that this section is often argued in practice by Crown attorneys and by defence lawyers in order to interpret meaning of the Act, in order to interpret the meaning to be given to the expressions.

[Texte]

On ajoute que la protection de la société est l'un des buts premiers du droit et que l'on rattache cela avec également l'article 8 (1) du projet de loi C-37 où l'on parle du renvoi automatique, soit à 16 (1.1) où l'on dit que le renvoi c'est la protection du public qui aura priorité également à cet endroit. Ce que l'on arrive à faire, globalement, dans la Loi sur les jeunes contrevenants, c'est à privilégier la protection du public comme premier critère et cela comme dans le cas des adultes, ce qui va amener un débalancement complet de la jurisprudence actuelle comme mon collègue, Me Boies, l'a traité, dans l'arrêt J.J.M. où l'on avait atteint un certain équilibre. Et cela a pris plusieurs années.

Cela a pris jusqu'en 1993 pour arriver finalement à un équilibre entre les propos de la Couronne et les propos de la défense à dire que l'on met sur le même pied la protection de la société et besoins du jeune d'un autre côté. Et là, on fait aller la balance. Et qui va l'emporter? Alors, c'est celui ou celle qui aura les meilleurs arguments pour réussir à démontrer si c'est le centre d'accueil à plus long terme qui est bon pour ce jeune ou si ce sont d'autres décisions réhabilitoires.

Je pense que c'est un événement majeur pour nous, les praticiens, d'aller plaider tant au niveau de la Couronne que de la défense, d'aller plaider ce nouvel article 3. Cela va déstabiliser l'équilibre et donner évidemment plus de poids aux arguments du procureur de la Couronne qui va dire: «Écoutez, vous voyez le genre de crime, vous voyez... et cetera. Alors, allons-y avec une mesure plus coercitive!» De notre côté, nous allons avoir beaucoup moins d'arguments pour soutenir le contraire.

J'insiste sur J.J.M. Pourquoi? Parce que J.J.M. n'a pas été une décision totalement en faveur de la défense. Et loin de là puisqu'elle a stipulé que dans les besoins du jeune c'est là qu'on doit s'attarder à savoir si le jeune a bénéficié d'un environnement parental d'une certaine façon adéquat ou inadéquat. Dans J.J.M. on dit qu'il faut évaluer le milieu parental dans les besoins du jeune.

On a donné quand même beaucoup de munitions à la Couronne pour dire qu'il y a deux complices dans un vol à l'étalage. Un devrait avoir telle sentence et l'autre telle autre. On a écarté un petit peu la parité des sentences, et à juste titre, pour le bien-être de la société. Mais là, on va encore plus loin. À mon avis, on écarterait plus que la parité des sentences mais on irait à un extrême qui est fort important.

Deuxième modification, c'est le fameux renvoi automatique, soit la modification à l'article 16 de la Loi sur les jeunes contrevenants. On parlait tout à l'heure de constitutionnel et de renversement du fardeau. Pourquoi se pose-t-on la question? Je pense que c'est assez simple et il faut remonter également à l'arrêt *Stinchcombe* de la Cour suprême qui a fait toute une révélation dans le domaine juridique lorsqu'elle a imposé au procureur de la Couronne de dévoiler l'ensemble de sa preuve à la défense.

Et là, on s'est posé beaucoup de questions. On a dit que la Couronne doit dévoiler ses éléments alors que la défense, elle, n'a pas à les dévoiler. Et la Cour suprême a dit dans l'arrêt *Stinchcombe* que cela va juste dans un sens. Pourquoi? Parce que

[Translation]

We add that the protection of society is one of the primary objectives of the law and if we also combine this with clause 8(1) of Bill C-37, which speaks of automatic transfers, namely in subsection 16(1.1), which says that transfer is for the protection of the public which will also take priority at this point. What has happened, overall, in the Young Offenders Act, is that priority has been given to the protection of the public as a primary criterion and this is as true as it is in the case of adults. This will bring about a complete unbalancing of the existing case law, as my colleague, Me Boies, described it, in the JJM decision, where we had achieved a certain equilibrium. And that took several years.

It took until 1993 finally to achieve a balance between the arguments of the Crown and those of the defence saying that we should place the protection of society, on the one hand, and the needs of a young person, on the other, on the same footing. There, we are letting the balance go. And who will win out? Well, it is the person who has the best arguments and can succeed in showing whether it is the reception centre in the longer term that is good for this young person or whether it is other rehabilitative dispositions.

I think it is a major event for us, the practitioners, to go and argue both in the case of the Crown and in that of the defence, to go and argue this new section 3. That will upset the balance and obviously give greater weight to the arguments of Crown attorneys, who will say: "Listen, you see the type of crime, you see ... and so on. So let's go with a more coercive sentence!" On our side, we shall have a lot fewer arguments to maintain that the contrary is the case.

I emphasize J.J.M. Why? Because J.J.M. was not a decision that was totally favourable to the defence. Far from it, since it provided that it was the needs of the young person that we must consider to determine whether the young person has enjoyed a parental environment that is to some extent adequate or inadequate. In J.J.M. we read that it is necessary to assess the parental framework in the needs of the young person.

The Crown has, after all, been given a lot of ammunition to say, in a case where there are two accomplices in a case of shoplifting, that one should be given this sentence and the other should be given another. So we have moved away somewhat from parity in sentencing, and rightly so, for the benefit of society. But here we are going even further. In my opinion, we would be doing away with more than parity in sentencing and going instead to an extreme that is very important.

The second amendment is the famous automatic transfer, that is the amendment to section 16 of the Young Offenders Act. We were talking a short while ago about the Constitution and the reversal of the onus. Why did the question arise? I think that it is quite simple and it is also necessary to go back to the Supreme Court decision in *Stinchcombe*, which was quite a revelation in the law when it imposed a duty on the Crown to disclose all its evidence to the defence.

And then a lot of questions were asked. It was said that the Crown must disclose its evidence while the defence, on the other hand, does not have to do so. And the Supreme Court said in *Stinchcombe* that this works in only one direction. Why? Because

[Text]

l'on a une Charte des droits et libertés au Canada qu'on a entérinée et on a une présomption d'innocence.

Or la présomption d'innocence n'oblige jamais, à tout stade des procédures, un individu qui est accusé, à dévoiler sa stratégie ou ses éléments de défense. Pourquoi? Parce que c'est toujours le «hors de tout doute» la règle dans le domaine criminel. L'individu n'a qu'à s'asseoir et à écouter la preuve qui est démontrée par la Couronne. Il n'a jamais à amener des éléments. Il peut en amener et c'est ça que l'on appelle une défense. Mais il n'est jamais obligé d'en amener à cause de cette présomption d'innocence. Or, la Cour suprême l'a répété dans l'arrêt *Stinchcombe*.

Pour répondre peut-être plus précisément à la question du sénateur Nolin, je crois, effectivement, comme praticien, que cet article va être attaqué au niveau constitutionnel. Et comme le sénateur Beaudoin l'a mentionné cela ira dans un sens. Il y a eu plusieurs renversements de preuve d'attaqués au niveau criminel adulte. J'en connais dans la loi sur la preuve du Canada, et la Cour suprême a dit:

Dans cet article cela va à l'encontre de la présomption d'innocence, dans d'autres cela ne va pas à l'encontre...

Mais une chose est certaine, dans un sens ou dans l'autre cela va être attaqué. C'est un des dangers que je vois.

Un autre aspect très important: si le projet de loi C-37 passe et que c'est le renvoi automatique, presque tous les jeunes qui sont accusés de meurtre vont se retrouver devant le tribunal adulte. Qu'est-ce que cela veut dire? Cela veut dire tout simplement que l'on a renoncé à réhabiliter ces jeunes.

Malgré leur jeune âge, on a dit: «Ils vont aller devant le tribunal adulte où la réhabilitation est un critère parmi tant d'autres», mais ce n'est pas le critère de la balance que je mentionnais entre l'équilibre des besoins et de la protection de la société. Il n'est qu'un critère et où les juges vont condamner l'individu.

Ils vont le condamner comme un adulte dans des lieux physiques adultes où le jeune va aller dans des milieux carcéraux et va être admissible aux libérations conditionnelles, aux mécanismes des adultes.

Est-ce que l'on va avoir un agent spécialisé comme l'on a à l'heure actuelle dans le milieu jeunesse pour guider le jeune, pour essayer de le réhabiliter? On sait que dans la plupart des cas de meurtre, des jeunes psychopathes... en tout cas, dans mes six ans de pratique, je n'en ai pas vus. Des récidivistes en matière de meurtre, on n'en voit pas. Quand j'ai commencé à pratiquer, la peine maximale pour un meurtre, qui était tout le temps donnée par les tribunaux, était de trois ans. Je n'ai jamais vu un individu revenir après trois ans, commettre un autre meurtre. Ce sont des crimes qui sont souvent passionnels ou des crimes qui sont dirigés vers leurs parents puisqu'ils ont été maltraités ou des crimes gratuits ou impulsifs. Ce ne sont pas des individus qui récidivent.

Et l'on va perdre toute l'expertise tant des intervenants en matière jeunesse, qui s'est développée depuis de nombreuses années, et des juges et des avocats. Pourquoi des avocats en matière jeunesse? C'est presque impossible maintenant avec les nouveaux systèmes, la disparité des salles, tout ça, d'aller et de

[Traduction]

we have a *Charter of Rights and Freedoms* in Canada that is entrenched and we have a presumption of innocence.

Now the presumption of innocence never, at any stage of the proceedings, requires an individual who has been charged to disclose his defence strategy or evidence. Why? Because always the rule in the criminal law is "beyond a reasonable doubt". The individual merely has to sit down and listen to the evidence adduced by the Crown. He never has to adduce evidence. He may do so and that is what is called a defence. However, he is never required to adduce any because of this presumption of innocence. The Supreme Court repeated this in the decision in *Stinchcombe*.

In order to answer Senator Nolin's question perhaps more precisely, as a practitioner, I believe that in fact this section will be attacked on the constitutional level. And as Senator Beaudoin stated, that will go in one direction. There have been several reverse onuses that were challenged in the area of the criminal law governing adults. I know of some in the Canada Evidence Act, and the Supreme Court said:

In this section it is contrary to the presumption of innocence, in others it is not ...

However, one thing is certain, in one way or another it will be challenged. That is one of the dangers that I see.

Another very important aspect is that, if Bill C-37 is passed and includes automatic transfers, almost all young persons charged with murder will find themselves in adult court. What does that mean? It means quite simply that we have renounced the possibility of rehabilitating these young persons.

Despite their youth, it has been said: "They will go to adult court where rehabilitation is one criterion among so many others" but that is not the balancing criterion that I mentioned, which creates the balance between needs and the protection of society. It is only one criterion and applies when the judges sentence the individual.

They will sentence him as an adult to serve time in physical locations for adults, where the young person will enter the penitentiary situation and be eligible for parole, for adult mechanisms.

Are we going to have a specialized officer as we have at the present time in the youth situation to guide the young person, to attempt to rehabilitate him? We know that in most murder cases, youth psychopaths ... in any event, in my six years of practice I have not seen any. We do not see any repeat offenders in murder cases. When I began practising, the maximum sentence for murder that was imposed all the time by the courts was three years. I never saw an individual coming back after three years and committing another murder. These are crimes that are often committed out of passion or crimes committed against their parents, since they were mistreated, or gratuitous or impulsive crimes. These are not individuals who will reoffend.

And we are going to lose all the expertise of both the workers involved in the youth field, which has developed over many years, and of the judges and lawyers. Why lawyers in the youth field? It's almost impossible now with the new systems, the disparity in rooms and all that, to go and continue to represent young persons

[Texte]

continuer à représenter des jeunes et des adultes la même journée. C'est presque physiquement impossible. Alors, cela va être des avocats qui ordinairement ont une expertise adulte, qui vont représenter ces jeunes.

Les juges également, ce ne seront pas des juges spécialisés. Je comprends les inquiétudes de mes concitoyens canadiens dans les autres provinces, mais j'habite le Québec et on a une loi sur la protection de la jeunesse et ce sont les mêmes juges qui interprètent et qui jugent la Loi sur la protection et la Loi sur les jeunes contrevenants. Ils ont développé un tas de mécanismes psychologiques pour juger ces jeunes et ont de la formation pour connaître la délinquance juvénile et cetera.

Je suis content de voir que les voies de fait graves ne font plus partie du projet de loi. Cependant, l'agression sexuelle grave, le meurtre et cetera, y sont toujours. C'est renoncer en quelque sorte à la réhabilitation et à la spécialisation tant des avocats que des juges.

Me Bastien, je crois, dans son mémoire, avait mentionné que, au Barreau du Québec, actuellement, on favorise les avocats spécialisés en jeunesse et on va leur donner des cours en psychologie et en formation spécifique.

Également ce qui m'est apparu bizarre, c'est qu'effectivement il va y avoir contestation de ces renvois par la défense de toute façon. Il va y avoir un débat d'expertises, un débat où la défense (et j'en ai traité tout à l'heure) devra inévitablement dévoiler des éléments de sa défense et dévoiler des comportements passés de son client.

Dans certains endroits, (j'ai pratiqué en Gaspésie également) on sait que ce sera peut-être le même procureur qui va entendre le dossier au tribunal des jeunes et par la suite à celui des adultes. Ce procureur ne pourra pas faire la sourde oreille à ce qu'il a entendu en première instance et rien ne va l'empêcher de se servir du dévoilement des éléments qui ont été faits pour contester le renvoi dans la cause au fond, dans la cause où il y aura procès, et entre autres, si l'accusé témoigne.

Également le dernier point, qui m'apparaît dangereux, c'est l'article 24.1 qui sera modifié par l'article 16 du projet de loi. C'est d'enlever toute compétence aux juges de décider garde ouverte ou garde fermée. Le projet de loi C-37 enlève ce pouvoir en laissant toutefois une recommandation au tribunal, un pouvoir de recommandation. Le juge va pouvoir dire: «Je recommande que ce soit une garde ouverte plutôt que fermée mais je ne peux pas l'ordonner.»

Dans ce sens, je ne voudrais pas que ce projet de loi fasse la même erreur qu'on a peut-être faite au Québec en protection de la jeunesse et qu'actuellement on tente de changer. On est en pourparlers dans différents comités pour redonner aux juges le pouvoir de décider, en protection de la jeunesse, entre la garde ouverte ou la garde fermée. On avait donné uniquement un pouvoir de recommandation également dans la Loi sur la protection de la jeunesse.

Ce dont on s'est aperçu, c'est que finalement les avocats faisaient un très long débat sur la possibilité d'avoir une recommandation de garde ouverte. C'est le même débat qui se

[Translation]

and adults on the same day. It is almost physically impossible. So it will be lawyers who ordinarily have expertise with adults who will represent these young persons.

The judges also will not be specialized. I can understand the concerns of my fellow citizens in the other provinces of Canada. But I live in Quebec and we have a Youth Protection Act and it is the same judges who interpret and render decisions under the Youth Protection Act and the Young Offenders Act. They have developed a host of psychological mechanisms to try these young persons and have the training to be familiar with juvenile delinquency and so on.

I am happy to see that aggravated assault is no longer in the bill. However, aggravated sexual assault, murder and so on are still there. This is a case of doing away with rehabilitation and with the specialization of both lawyers and judges.

Me Bastien, I believe, mentioned in his brief that in the Barreau du Québec at this time there is a preference for lawyers who specialize in youth and they will be given courses in psychology and specific training.

What also seems strange to me is the fact that in effect there will be challenges of these transfers by the defence in any event. There will be a clash of expert opinions, a debate in which the defence — and I mentioned this a short while ago — must inevitably disclose the elements of its defence and disclose the earlier conduct of its client.

In some places — I have also practised in the Gaspé — we know that it will perhaps be the same Crown counsel who will hear the case in the youth court and subsequently in adult court. This counsel cannot turn a deaf ear to what he has heard in the first instance and nothing will prevent him from using the disclosure of these elements that occurred in order to challenge the transfer in the case on the merits should the case come to trial, among other things, if the accused testifies.

Also, the last point that seems dangerous to me is section 24.1, which will be amended by clause 16 of the Bill. This will remove all jurisdiction from judges to decide whether custody is to be open or closed. Bill C-37 removes this power although the court may still make a recommendation, still has a power of recommendation. The judge will be able to say, I recommend that custody be open rather than closed but I cannot order it.

In this sense, I would not like this Bill to make the same mistake as has perhaps been made in Quebec with respect to youth protection and that currently we are attempting to change. We are in the middle of discussions in various committees to give back to judges the power to decide between open and closed custody in youth protection cases. They were also given only a power to recommend under the Youth Protection Act.

What we saw was that, in the final analysis, lawyers were involved in a very long debate on the possibility of having open custody recommended. The same debate would take place if the

[Text]

tiendrait si le juge avait ce pouvoir. À la fin du compte, le jeune, après avoir entendu tout ce débat, pourra dire: «Le juge vient de recommander que je m'en aille en garde ouverte.» Mais aussitôt franchie la porte du tribunal, il pourra entendre dire qu'il n'y a pas de place en garde ouverte, ici, à Rimouski, par exemple, et qu'il va aller en garde fermée, temporairement parce que c'est uniquement une recommandation. On va l'envoyer à Rivière-du-Loup en garde fermée en attendant. Et le jeune va se demander pourquoi on a fait ce débat, si finalement, il doit aller en garde fermée, en bout de ligne.

Je pense que le juge devrait pouvoir non pas recommander mais ordonner comme c'est présentement le cas. D'ailleurs, cela se fait de la même façon que de demander une recommandation. Et cela ne prend pas des journées pour plaider ouvert ou fermé. Cela se plaide couramment dans une sentence de 20 minutes ou 15 minutes ou 30 minutes de spécifier que, dans ce dossier, il serait préférable d'aller dans un milieu fermé ou dans un milieu ouvert.

Et cela fait partie de la sentence. Cela fait partie de la punition donnée au jeune. Il sait très bien le jeune, qu'en ayant commis un vol qualifié, son avocat va lui dire de ne pas penser à ce qu'il demande, dans ces circonstances-ci, la garde ouverte. Il va avoir la garde fermée, et cela, dans le milieu, c'est très bien compris, par les juges également.

C'est curieux de voir que le projet de loi pour une question aussi importante que garde ouverte ou garde fermée ne respecte pas la règle *audi alteram partem*. C'est le droit d'être entendu et de faire des commentaires par rapport à quel endroit je vais aller résider, alors qu'on donne ce pouvoir si le directeur provincial décide par la suite de changer le jeune de milieu de garde.

Cela veut dire que, si le directeur provincial a décidé la garde ouverte, et le place en garde ouverte, cette décision ne peut pas être interprétée par le jeune. Mais si, par la suite, le directeur provincial dit: «Je vais le transférer en garde fermée», à ce moment-là, le jeune d'après le projet de loi C-37 aura le droit de se faire entendre. Je trouve que le droit de se faire entendre devrait se faire bien avant dans la décision la plus importante.

Également, la loi est méconnue actuellement au niveau de la population en général. On a tendance à penser par les médias ou par d'autres moyens de communication ou par des gens qui sont allés assister au tribunal et qui nous rapportent ces propos, n'étant pas avocats, d'une façon un peu erronée, que la Loi sur les jeunes contrevenants actuelle, sur sentence, est plus généreuse que les adultes. C'est vrai pour le meurtre. C'est vrai.

Mais à part de cela, je peux vous donner un exemple très pratique d'un cas que je viens de vivre. Un adulte qui avait commis un vol de 850 000 \$ a été condamné à 20 mois de prison. Puisqu'il avait des antécédents judiciaires, de nombreux antécédents judiciaires de vols, il a eu 20 mois le 6 février 1995. Il a eu sa libération conditionnelle le 24 février 1995; il est sorti de prison.

[Traduction]

judge had this power. In the final analysis, the young person, after hearing this whole debate, can say: "The judge has just recommended that I go into open custody." But once he has gone through the door of the courtroom, he may well be told that there is no room in open custody here in Rimouski, for example, and he will go into closed custody temporarily, because it is only a recommendation. He will be sent into closed custody in Rivière-du-Loup while waiting. And the young person will wonder why this debate took place if, in the final analysis, he must go into closed custody as a last resort.

I think that the judge should be able not to recommend but to order, as is currently the case. Moreover, this is done in the same way as requesting a recommendation. What is more, it does not take days to argue for open or closed custody. This is currently argued in a 20-minute or 15-minute or 30-minute sentencing to rule that in this case it would be preferable to go into closed custody or into open custody.

And that is part of the sentence. It is part of the punishment given to the young person. He knows very well, this young person, that since he has committed robbery, his counsel will tell him not to think under the circumstances of requesting open custody. He will be given closed custody, and that is clearly understood in the field, also by the judges.

It is strange to see that on such an important question as open or closed custody the Bill does not observe the *audi alteram partem* rule. This is the right to be heard and to make comments on the question of where I am going to reside, whereas the power is given if the provincial director subsequently decides to change the young person's type of custody.

This means that if the provincial director has decided on open custody and places him in open custody, this decision cannot be interpreted by the young person. Even if the provincial director subsequently says: "I am going to transfer him to closed custody"; at that point the young person will, according to Bill C-37, have the right to a hearing. I find that the right to be heard should be exercised much earlier, when the more important decision is made.

The law is also currently misunderstood by the general public. There is a tendency in the media and other means of communication or for people who have attended a hearing in court and who report these statements somewhat erroneously, since they are not lawyers, to think that the existing Young Offenders Act is more generous with respect to sentencing than the legislation governing adults. This is true of murder. It's true.

Apart from that, however, I can give you a very practical example of a case in which I was just involved. An adult who had committed theft of \$850,000 was sentenced to 20 months' imprisonment since he had a criminal record. Because he had an extensive criminal record of theft, he was sentenced to 20 months on February 6, 1995. He was granted parole on February 24, 1995; he came out of prison.

[Texte]

Alors, pour X raisons, il est sorti parce qu'il y a des absences temporaires de prévues aux adultes, il y a des libérations conditionnelles qui sont accordées quelquefois lorsque la prison est débordante et que ce n'est pas un délit de violence. Tous ces cas font en sorte que l'adulte peut sortir très rapidement de prison même si la sentence est longue.

Par contre, un jeune qui aurait été dans les mêmes circonstances, avec les mêmes antécédents, il est certain qu'il aurait eu 20 mois également de centre fermé. Probablement fermé, ou prenons ouvert, il reste que le jeune n'aurait pas pu sortir avant la fin du 20 mois. C'est 20 mois pleins. Il n'y a aucune libération conditionnelle. Il y a un pouvoir d'examen des décisions, mais un pouvoir d'examen des décisions qui est très, très peu utilisé en pratique. Pourquoi? Parce qu'il faut réexaminer au complet le comportement du jeune. Il faut examiner au complet le délit qu'il a commis à l'époque et cetera, avec beaucoup d'expertises.

Il est clair que dans ce dossier-ci, le jeune aurait fait 20 mois de centre d'accueil. Et ouvert ou fermé, c'est la même chose. C'est une privation de liberté. C'est-à-dire, dans un milieu ouvert, le jeune peut aller à l'école à l'extérieur, chez nous au Québec mais il doit revenir immédiatement lorsqu'il a des périodes libres, c'est-à-dire sur l'heure du midi ou encore sur l'heure de récréation dans certains cas où le centre d'accueil est à proximité de l'école. Et à la fin de la journée, il doit revenir au centre d'accueil et également en fin de semaine.

Il est détenu dans un centre plus longtemps que l'adulte. Et cela, on ne voit pas ces décisions dans les journaux. On n'en parle pas, parce que cela semble comme du bonbon pour un jeune d'aller en centre d'accueil.

Ce qui vient réaffirmer ce principe, c'est la raison pour laquelle la Couronne ne demande pas le renvoi dans la loi actuelle, mais qu'elle le demande uniquement dans les cas de meurtre. La plupart de la jurisprudence que l'on a sur le renvoi, c'est dans les cas de meurtre. Pourquoi? Parce que l'on est sûr que si le jeune est renvoyé, dans les cas de meurtre, il va avoir une sentence plus élevée que s'il était resté dans le système pour jeunes. Par contre, dans les autres crimes, on n'est pas certains.

Actuellement la Couronne n'utilise pas le renvoi dans les crimes moins graves que le meurtre. Et pourtant, les vrais critères pour utiliser le renvoi, c'est quoi? C'est que le système jeunesse ne peut plus rien faire pour le jeune. C'est cela les critères de renvoi à l'heure actuelle.

La Couronne aurait beaucoup plus de succès à demander un renvoi dans un cas d'un récidiviste jeune. Elle obtiendrait son renvoi. Il serait renvoyé aux adultes. Mais elle ne le demande pas parce qu'elle sait qu'il va bénéficier des libérations conditionnelles. Et je ne veux pas dire que c'est malsain non plus, mais également elle a peut-être la philosophie de dire: on a plus de chances de le récupérer dans le système jeune qu'adulte parce que l'on va favoriser la réhabilitation. Il va y avoir un éducateur, il va être encadré.

[Translation]

So for X reasons he came out because temporary absences are provided for adults; there is parole that is sometimes granted when the prison is overcrowded and the offence did not involve violence. All these cases mean that the adult can get out of prison very quickly even though his sentence is long.

However, for a young person in the same circumstances, with the same criminal record, it is certain that he would also have been sentenced to 20 months in closed custody. Probably closed or, let us assume it was open — the fact remains that the young person would not have been able to get out before serving 20 months. It is 20 full months. There is no parole. There is a power to review the dispositions but it is a power of review that is very very little used in practice. Why? Because it is necessary to reexamine the young person's behaviour completely. It is necessary to examine the whole offence that he committed at the time and so on, and so forth, with a lot of expert opinions.

So it is clear that in this case the young person would have served 20 months at the reception centre. Whether open or closed amounts to the same thing. He loses his freedom. That is to say that in open custody the young person may go to school outside, here in Quebec, but he has to return immediately when he has free time. This means that at midday or even during recess in certain cases when the reception centre is close to the school. And at the end of the day he must return to the reception centre and also on weekends.

He is incarcerated in a centre for longer than an adult. And you do not see these decisions in the newspapers. They are not mentioned because it seems like giving candy to a young person to send him to a reception centre.

What reaffirms this principle is the question as to why the Crown does not request transfers under the existing Act but does so solely in cases of murder. Most of the case law that we have on transfers involves murder cases. Why? Because we are certain that if the young person is transferred in a case of murder, he will be given a longer sentence than if he had remained in the system for young persons. However, in the case of other crimes we cannot be certain.

The Crown, at this time, does not use transfer in the case of less serious crimes than murder. However, what are the real tests for using transfer? It is that the youth system is unable to do anything more for the young person. That is the test for transfer at the present time.

Now the Crown would be much more successful if it requested a transfer in the case of a young reoffender. It would be granted its transfer. The person in question would be transferred to adult court. But it does not request it because it knows that he will benefit from parole. And I do not mean that this is unhealthy either, but perhaps it also has the philosophy that leads it to say: we have greater chances of recovery in the youth system than in the adult system because it favours rehabilitation. There will be an educator, he will be trained.

[Text]

Juste un dernier point et je termine. Je vais répondre à vos questions. Sur le projet de loi C-37 en général, après renvoi automatique, les jeunes seront soumis au processus adulte de l'administration des sentences (comme je viens de l'expliquer) donc la réhabilitation et la recherche des causes de la criminalité juvénile seront escamotées. Ainsi le but du nouveau projet de loi C-37, qui est le but premier, sera écarté sur les crimes graves. Et ce qui est curieux, ce sont ces mêmes crimes qui ont amené le gouvernement à vouloir apporter des changements à la LJC.

Je pense qu'il faudrait l'examiner attentivement pour ne pas manquer l'objectif que l'on s'est fixés au départ.

Le président: Merci, Me Roy. C'est un exposé qui m'apparaît très clair. Sénateur Gigantès?

Le sénateur Gigantès: Au Québec, me disait le ministre de la Justice ce matin, on fait les choses de façon bien meilleure que dans les autres provinces. On est tout à fait d'accord là-dessus, de l'avis du ministre de la Justice. Il trouve que ce que vous faites au Québec est mieux que ce qui se fait dans les autres provinces et que l'on s'occupe mieux des jeunes au Québec et il voudrait que les autres provinces fassent la même chose.

Vous avez parlé de rééducation. La rééducation est possible, n'est-ce-pas? Parce que vous dites que c'est possible. L'éducation devrait être possible, aussi la prééducation. Et le Québec en fait beaucoup. Il y a des intervenants qui vont dans les écoles, qui rencontrent les jeunes et qui leur disent qu'ils ne veulent pas les mettre en prison, ni leur enlever leur liberté mais: « Si vous faites certaines choses, nous n'avons pas le choix. Que voulez-vous? On ne veut pas vous punir mais vous allez frapper un mur si vous faites ces choses.»

J'aimerais bien que l'on fasse plus encore, parce que si, comme disait madame Trudeau, la rééducation est importante et que la rééducation marche, c'est votre prémisse. Donc la prééducation devrait marcher aussi. Je dis ceci parce que j'aimerais qu'on le dise quelque part et que les autres provinces l'essaient.

Me Roy, vous avez dit que si quelqu'un est renvoyé au système des adultes, il va sortir plus tôt peut-être que s'il est gardé dans le système des jeunes. Alors, de quoi vous plaignez-vous, comme défenseur des jeunes?

M. Roy: Je dis bien que je m'attendais à cette question, puisque au début, justement, j'ai bien spécifié que je n'étais pas ici pour teinter mes arguments comme procureur de la défense mais bien comme avocat des enfants, ayant pratiqué tant au niveau de la Couronne que de la défense. Et je crois que c'est très malsain pour un jeune d'arriver dans le système adulte. Malgré le fait qu'il va faire moins de temps, il va être en contact avec des gens plus criminalisés qui vont lui montrer des trucs, comment faire à l'avenir. Et c'est là que je crois qu'on va le perdre définitivement, alors qu'au contraire, si on le maintient dans nos centres d'accueil, actuellement, il y a beaucoup moins de chances qu'on le revoie dans le système par la suite.

Mon but comme avocat, ce n'est pas de généraliser et d'avoir plus de travail comme un dentiste pourrait dire: mange des bonbons tu vas revenir me voir. Non, je pense qu'il faut avoir une

[Traduction]

Just one last point before I finish. I am going to answer your questions. Concerning Bill C-37 generally, after automatic transfer young persons will be subject to the adult sentencing process — as I have just explained — so rehabilitation and research into the causes of juvenile crime will be eliminated. So the aim of the new Bill C-37, which is its primary objective, will be eliminated with respect to serious crimes. And what is strange is the fact that these are the crimes that led the government to decide to make changes to the YOA.

I think that it should be examined carefully so as not to miss the objective that was laid down at the outset.

The Chairman: Thank you, Me Roy. That was a presentation that seemed very clear to me. Senator Gigantès?

Senator Gigantès: I was told by the Minister of Justice this morning that in Quebec things are done in a much better way than in the other provinces. There is complete agreement on that, according to the Minister of Justice. He finds that what you are doing in Quebec is better than what is done in the other provinces, that better care is taken of young persons in Quebec and he wishes the other provinces would do the same thing.

You talked about reeducation. Reeducation is possible, isn't it? Because you said that it is possible. Education should be possible, as well as pre-education. And Quebec is doing a lot of that. There are workers who go into the schools, who meet with the young persons and tell them that they don't want to put them in prison, or take away their freedom but: "If you do certain things, we have no choice. What do you want? We don't want to punish you but you will come up against a brick wall if you do those things."

I should like to see us doing even more, because if, as Mrs. Trudeau said, reeducation is important and reeducation works, that is your premise. So pre-education should also work. I say this because I should like someone to say this somewhere so that the other provinces will try it.

Me Roy, you said that if someone is transferred to the adult system, he will perhaps get out sooner than if he is kept in the system for young persons. So what are you complaining about as a defender of young persons?

Mr. Roy: I must say that I was expecting this question since at the outset specifically I clearly explained that I was not here in order to colour my arguments as a defence counsel but rather as a counsel for young persons who has acted for both the Crown and the defence. And I believe that this is very unhealthy for a young person to end up in the adult system. Despite the fact that he will serve less time, he will be in contact with individuals who are more hardened criminals and who will show him things, how to commit crimes in the future. And that is where I believe we will lose him for good; if on the contrary, he is kept in our reception centres at the present time there is much less likelihood that he will return to the system later.

My goal as a lawyer is not to generalize and to have more work, as a dentist might say: "Eat candy and you will be back to see me". No I think that it is necessary to have a professional

[Texte]

conscience professionnelle et je crois que la loi actuelle aide la société dans laquelle je vis, mais pas le projet de loi.

Le sénateur Gigantès: Je vous apprécie beaucoup. Vous faites cela très bien. Mais examinons le groupe d'âge. J'ai eu 16 ans, j'ai eu 17 ans et à 17 ans je tuais. J'étais en uniforme, mais je prenais plaisir à le faire. Et mes collègues autour de moi prenaient plaisir à le faire et mes opposants prenaient plaisir à le faire. Et c'était une question de qui tuerait plus vite que l'autre. Il ne nous passait pas par la tête de dire que c'était dommage, que l'on est en train de tuer des Allemands, des Italiens, des Japonais. Au contraire, on se félicitait: tu l'as eu!

Quand vous parlez des jeunes dans une prison, moi, je trouve que parfois j'ai un peu peur pour les adultes dans les prisons entre les mains d'un jeune de 16 ou 17 ans qui est très meurtrier. Je ne suis pas certain qu'un jeune meurtrier de 16 ou 17 ans soit aussi démuné que vous le croyez. On peut le récupérer mais on peut récupérer des adultes aussi, n'est-ce pas? Il y a des meurtriers adultes que l'on récupère et qui ne récidivent pas, oui ou non?

M. Roy: Oui.

Mme Trudeau: Très peu.

Le sénateur Gigantès: Merci.

Le président: Vous avez bien dit que c'était à 16 ans dans l'armée?

Le sénateur Gigantès: 17.

Le président: 17 ans, c'est vrai?

Le sénateur Gigantès: L'expression «dans l'armée», cela m'insulte. Dans «la marine», s'il vous plaît!

Le président: Ah bien, je ne le savais pas, moi! Et «vive la marine.»

Le sénateur Gigantès: Merci. On a appelé les gens qui étaient dans l'armée, des pongos, qui est une sorte de singe primitif.

M. Roy: Peut-être, sénateur Beaudoin, je peux répondre.

Le président: Oui.

M. Roy: Le sénateur a raison et je dois dire, oui effectivement, il y a des adultes qui ne récidivent pas. Cependant, je crois que, comme société, nous avons plus de chances lorsqu'un individu est plus encadré tôt dans sa vie, comme à l'âge de 17 ans ou 16 ans comme vous avez donné en exemple, par un système structuré qui comprend les besoins et les antécédents. Je ne parle pas d'antécédents criminels mais je parle d'antécédents familiaux, par exemple, ou d'antécédents en général. C'est mon opinion mais je respecte la vôtre.

Le sénateur Gigantès: Donc il faudrait laisser la porte ouverte, peut-être, pour être bien encadré au lieu d'aller...

M. Roy: Plutôt que d'aller aux adultes faire plusieurs années.

Le sénateur Gigantès: Vous vous plaignez de l'injustice du cas où le bonhomme après un vol de 850 000 \$ sort le même mois tandis qu'un jeune reste deux ans.

M. Roy: Je ne me suis pas plaint. J'ai donné un exemple.

[Translation]

conscience and I believe that the existing Act helps the society in which I live whereas the Bill does not.

Senator Gigantès: I like you a lot. You do that very well. But let us look at the age group. I was sixteen once, I was seventeen and at the age of seventeen I killed. I was in uniform but I enjoyed doing so. And my colleagues around me enjoyed doing so and my opponents enjoyed doing so. And it was a question of who killed faster than the other. It did not occur to us to say that it was a pity that we were in the process of killing Germans, Italians, Japanese. On the contrary, we congratulated one another: You got him!

When you speak of young persons in prison, I find that sometimes I am somewhat afraid for the adults in prisons in the hands of a young sixteen- or seventeen-year-old who is very murderous. I am not certain that a young murderer of 16 or 17 is as deprived as you believe. He can be recovered but adults can also be recovered, can they not? There are adult murderers who are recovered and who do not reoffend, is that true or not?

Mr. Roy: Yes.

Mrs. Trudeau: Very few.

Senator Gigantès: Thank you.

The Chairman: Did you say that you were in the army at the age of sixteen?

Senator Gigantès: 17.

The Chairman: At age 17, is that true?

Senator Gigantès: The expression "in the army" is insulting to me. "In the navy", if you please.

The Chairman: Oh well, I didn't know that. "Long live the navy."

Senator Gigantès: Thank you. The people who were in the army were called pongos, which is a kind of primitive monkey.

Mr. Roy: Maybe, Senator Beaudoin, I can answer.

The Chairman: Yes.

Mr. Roy: The Senator is right and I must say, yes, in fact, there are adults who do not reoffend. However, I believe that, as a society, we stand a better chance when an individual is better looked after earlier in life, such as at age 17 or 16, in the example you gave, by a structured system that understands his needs and his background. I am not talking about a criminal past but of family history, for example, or his background generally. That is my opinion but I respect yours.

Senator Gigantès: So the door must be left open, perhaps, to ensure good care instead of going ...

Mr. Roy: Rather than going to spend several years with the adults.

Senator Gigantès: You complain about the injustice in a case where a fellow, after stealing \$850,000, gets out in the same month, while a young persons stays inside for two years.

Mr. Roy: I did not complain about this. I was giving an example.

[Text]

Le sénateur Gigantès: Vous ne vous êtes pas plaint. Bon!

M. Roy: Non. Je ne m'en plains pas. Je donne un exemple tout bonnement.

Le sénateur Gigantès: Vous avez été très bon. Vraiment très bon. Est-ce que je peux venir vous voir si quelqu'un m'accuse de meurtre?

Le président: C'est un excellent échange. J'ai beaucoup de questions. Sénateur Bacon, sénateur Pearson, sénateur Nolin, sénateur Jessiman, sénateur Grafstein et sénateur Doyle. Je vous demande d'aller rapidement.

Le sénateur Bacon: Oui, je pense qu'il faut prendre le temps. C'est quand même un sujet fort intéressant. Évidemment, les avocats et les avocates du réseau de la Commission du service juridique, possèdent une excellente expertise des problèmes reliés aux jeunes. Vous êtes en mesure de nous faire part, on l'a vu aujourd'hui, de vos expériences relativement aux problèmes auxquels doivent faire face les jeunes contrevenants et même la société en général.

À la page 7, vous parlez d'éducation, de réhabilitation. Ce sont des solutions que vous préconisez. Vous dites qu'il vous apparaît risqué, pour ne pas dire dangereux, d'inclure ces visées protectrices dans une loi à caractère pénal. Il est évident qu'on ne peut contredire l'importance de la réinsertion sociale, la protection de la société.

Par contre, vous dites aussi qu'il est essentiel de s'assurer que la société canadienne se donne les moyens pour intervenir auprès des jeunes contrevenants et les responsabiliser, les réhabiliter, mais vous ne donnez pas beaucoup d'exemples de moyens d'interventions. Vous dites croire fermement à la réadaptation à l'encadrement pour réhabiliter bien plus qu'à la répression. Et je pense que plusieurs d'entre nous sont tout à fait d'accord.

J'aimerais cela que vous précisiez, peut-être si vous avez des chiffres, le taux de réussite de ces jeunes qui ont déjà eu à passer par un des centres de réadaptation ou qui ont déjà subi un encadrement de réhabilitation. Cela nous donnerait peut-être davantage un éclairage sur certaines des questions qui ont été évoquées auparavant devant ce comité. Est-ce que le taux de violence et de criminalité est maintenant en progression chez les jeunes de 12 à 18 ans par rapport aux années 50, 60 ou 70 et même plus?

M. Roy: Je vais tenter de répondre à une certaine partie de votre question parce que c'est sûr que les chiffres que vous voulez, les gens des services sociaux au Québec seraient plus en mesure que nous de vous les fournir parce que ce sont eux qui contrôlent les ressources, qui reçoivent les individus.

Je peux vous dire qu'au Québec, à quelques occasions, il y a eu des études de faites, entre autres, par le professeur Leblanc du département de criminologie de l'Université de Montréal, sur justement l'impact des mises sous garde, des résultats. Or, c'est certain que ce n'est pas un système infaillible. On a une criminalité au Québec, on essaie de la contrôler. Mais le taux de réussite est satisfaisant dans la mesure où on le compare avec peut-être d'autres provinces.

[Traduction]

Senator Gigantès: You didn't complain. Good!

Mr. Roy: No. I do not complain about it. I was giving an example quite simply.

Senator Gigantès: You have been very good. Really very good. Can I come to see you if someone charges me with murder?

The Chairman: This is an excellent conversation. I have a lot of questions. Senator Bacon, Senator Pearson, Senator Nolin, Senator Jessiman, Senator Grafstein and Senator Doyle. I shall ask you to be quick.

Senator Bacon: Yes, I think that we must take the time. This is nevertheless a very interesting subject. Clearly, the lawyers with the system of the Commission du service juridique possess a great deal of expertise in the problems relating to young persons. You are able to tell us, as we have seen today, about your experiences with respect to the problems that are faced by young offenders and even society generally.

On page 7, you speak about education, rehabilitation. Those are solutions that you advocate. You say that it seems risky to you, not to say dangerous, to include these protective aims in a criminal statute. It is clear that we cannot contradict the importance of social rehabilitation, the protection of society.

However, you also said that it is essential to ensure that Canadian society acquire the means to intervene with respect to young offenders and to give them greater responsibility, rehabilitate them, but you did not give many examples of means of intervention. You said that you believe firmly in readjustment to training in order to rehabilitate much more than in repression. And I feel that many of us are in complete agreement.

I should like you to explain, perhaps if you have some figures, the success rate of these young persons who have already spent time in one of the readjustment centres or who have already undergone rehabilitative training. That would perhaps give us greater knowledge of some of the questions that have been raised earlier before this committee. Is the rate of violence and crime now increasing among 12 to 18-year-olds, in comparison with the fifties, sixties or seventies and even later?

Mr. Roy: I shall attempt to answer certain parts of your question because it is certain that as far as the figures you want are concerned, people in the social services in Quebec would be in a better position than us to provide them to you because they are the people who control the resources, who receive the individuals.

I can tell you that in Quebec on a number of occasions studies have been completed, among others, the one by Professor Leblanc of the Department of Criminology at the University of Montreal precisely on the impact of custodial sentences, the results. Now it is certain that this is not a fool-proof system. We have crime in Quebec and we are trying to control it. But the success rate is satisfactory to the extent that it is compared perhaps with other provinces.

[Texte]

Dans ce sens, je ne vais peut-être pas nécessairement être d'accord avec vous quand vous dites que le taux de criminalité est en hausse chez les juvéniles. Moi, les derniers chiffres que j'avais, c'était...

Le sénateur Bacon: Non, c'est la question que je posais. C'est interrogatif.

M. Roy: C'était interrogatif!

Le sénateur Bacon: Oui.

M. Roy: Ce que je peux vous dire c'est que c'est à la baisse.

Le sénateur Bacon: Tant mieux!

Le sénateur Nolin: C'est cela que l'on veut savoir.

M. Roy: De façon générale, la criminalité chez les juvéniles est en baisse. À mon souvenir, j'ai des chiffres ici, mais c'était quelque chose, une moyenne, une diminution de 7 p. 100.

Le sénateur Nolin: C'est 17 p. 100?

M. Roy: De 7 p. 100.

Le sénateur Nolin: En baisse?

M. Roy: En baisse. De façon générale, je parle pour le Québec, dans l'ensemble du Québec.

Le sénateur Gigantès: De quand à quand?

M. Boies: De 1980... attendez une minute, je vais vous dire cela.

M. Roy: On a déposé le mémoire que l'on avait soumis à la Chambre des communes.

Le sénateur Bacon: Vous l'avez là-dedans?

M. Roy: Et ce mémoire était trop volumineux pour qu'on le soumette et qu'on le traduise en anglais. Alors, on l'a déposé et on retrouve ces explications à la page 7 de notre mémoire qu'on a déposé qui est plus volumineux.

Le sénateur Bacon: Mais est-ce que cela se compare bien avec les autres provinces? On peut le comparer avec les autres provinces par rapport à la baisse?

M. Roy: Bien, nous, dans les chiffres que l'on a, ce sont des chiffres du ministère canadien et il semblerait que c'est pour l'ensemble du Canada.

Le sénateur Bacon: Enfin, c'est le Canada.

M. Roy: Oui, effectivement.

Le sénateur Bacon: D'accord.

Le sénateur Gigantès: Et c'est 7 p. 100 par capita? Sept pour cent comment? Une baisse de 7 p. 100 de crimes? Sept pour cent de quoi?

M. Boies: De la criminalité, du nombre. En terme de pourcentage, du nombre de crimes par rapport à 1900... je pense que c'est sur une échelle de 10 années.

Le sénateur Gigantès: Pardon! Est-ce que c'est par 100 000 personnes? C'est quoi, ce 7 p. 100? C'est pour l'ensemble du Canada?

M. Boies: Au nombre qu'il y avait en 1982, l'augmentation est de...

[Translation]

In that sense I shall not perhaps necessarily be in agreement with you when you say that the crime rate is increasing among young persons. The last figures that I had were ...

Senator Bacon: No, that is the question that I asked. It was a question.

Mr. Roy: It was a question!

Senator Bacon: Yes.

Mr. Roy: What I can tell you is that it is declining.

Senator Bacon: So much the better!

Senator Nolin: That's what we wanted to know.

Mr. Roy: Generally, crime among young persons is declining. As far as I can remember, I have figures here, but it was something, an average, a decrease of 7 per cent.

Senator Nolin: Is it 17 per cent?

Mr. Roy: Seven per cent.

Senator Nolin: Decrease?

Mr. Roy: Decrease. Generally, I am speaking about Quebec, for Quebec as a whole.

Senator Gigantès: From when to when?

Mr. Boies: From 1980 ... wait a minute, I shall tell you that.

Mr. Roy: We filed the brief that we submitted to the House of Commons.

Senator Bacon: You have it in there?

Mr. Roy: And that brief was much too long for us to submit it and for it to be translated into English. So we submitted it and these explanations can be found on page 7 of the brief that we filed, which is much longer.

Senator Bacon: But does that compare well with the other provinces? Can we compare it with the other provinces in terms of the decrease?

Mr. Roy: Well, in the figures that we have, they are figures from the federal Department and it would seem that they are for Canada as a whole.

Senator Bacon: So it's Canada.

Mr. Roy: Yes, as a matter of fact.

Senator Bacon: I see.

Senator Gigantès: And it's 7 per cent per capita? Seven per cent how? A 7 per cent decrease in crime? Seven per cent of what?

Mr. Boies: Of crime, in the numbers. In percentage terms of the number of crimes in comparison with 1900... I think it's over a scale of 10 years.

Senator Gigantès: Excuse me! Is that per 100,000 persons? What is this 7 per cent? Is it for the whole of Canada?

Mr. Boies: Of the number for 1982, the increase is ...

[Text]

Mme Trudeau: Je ne peux pas répondre par rapport à la population. Je n'ai pas l'information. On assiste à une baisse de la proportion des crimes violents attribuables aux jeunes par rapport à la criminalité en général, des jeunes et des adultes, entre 1979 et 1992. Ce que j'ai comme pourcentage en 1979, c'est 19,7 p. 100 et en 1992, 14,9, donc une diminution.

Le sénateur Gigantès: Ce n'est pas assez d'informations. Il y a la fameuse statistique soviétique qu'en 1918, ils ont produit 100 p. 100 plus de locomotives qu'en 1917. En 1917, ils en avaient produit une et en 1918, ils en avaient produit deux. Alors...

M. Boies: Je peux vous dire, par exemple, qu'au Québec en 1979, il y avait eu 32 631 délits commis par des mineurs. En 1992, 30 141 délits étaient commis par des mineurs.

Le sénateur Gigantès: Cela, c'est un chiffre.

Le sénateur Nolin: Et la population avait augmenté.

M. Roy: Oui.

Le sénateur Nolin: Pendant la même période.

M. Roy: Oui.

Le sénateur Gigantès: Parfait. Merci.

Le sénateur Bacon: Je reviens à l'essentiel, qui était de s'assurer qu'il y a des moyens de réhabiliter les jeunes et je disais tantôt qu'on n'en voit pas beaucoup dans le mémoire. Est-ce que vous en avez d'autres peut-être à nous mentionner aujourd'hui, à part des centres? Vous parliez des centres tout à l'heure.

Mme Trudeau: Oui, au niveau des centres, de rendre plus forte la présence de la thérapie ou des intervenants, des éducateurs ainsi que dans les écoles; lorsqu'on s'aperçoit que quelques jeunes ont des problèmes dans la famille, d'intervenir davantage; et peut-être dans les autres provinces de rendre plus structuré ce que l'on a au Québec, la protection de la jeunesse.

Le sénateur Bacon: Qui n'existe pas ailleurs.

Mme Trudeau: Qui n'existe pas, de façon aussi élaborée, en tout cas, qu'au Québec.

M. Boies: Cela fait que dans chacune des mesures qui est ordonnée par la Cour, on essaie d'aller chercher le maximum. Je vous dirais, par exemple, au niveau des travaux communautaires, du travail bénévole. Effectivement, cela peut être simplement d'aller laver de la vaisselle dans un Y.M.C.A. ou dans une garderie. On essaie toujours d'être plus spécifique par rapport à la problématique de l'individu. Un exemple que je vous donne, pas plus tard qu'hier après-midi, j'avais une décision d'un jeune qui a des problèmes au niveau de son impulsivité. Il a tendance à être violent. On lui a donné, entre autre, comme ordonnance, (et je ne veux pas que vous pensiez que c'est la seule chose qu'on lui ait donnée), de faire un certain nombre d'heures de travail bénévole dont un certain nombre d'heures dans le cadre d'un programme précis portant là-dessus.

On essaie d'aller toujours un peu plus loin en matière de rééducation en fonction de la problématique que l'on a identifiée chez l'individu.

[Traduction]

Mrs. Trudeau: I cannot answer with respect to population. I do not have the information. We witnessed a decline in the amount of violent crime attributable to young persons as a proportion of crime generally, adult and juvenile, between 1979 and 1992. The percentage I have for 1979 is 19.7 per cent and for 1992 14.9 per cent, so there is a decline.

Senator Gigantès: That is not enough information. There were the famous Soviet statistics showing that in 1918 they produced 100 per cent more locomotives than in 1917. In 1917 they had produced one and in 1918 they had produced two. So ...

Mr. Boies: I can tell you, for example, that in Quebec in 1979 there were 32,631 offences committed by minors. In 1992, 30,141 offence were committed by minors.

Senator Gigantès: That is a figure.

Senator Nolin: And the population had increased.

Mr. Roy: Yes.

Senator Nolin: During the same period.

Mr. Roy: Yes.

Senator Gigantès: Perfect. Thank you.

Senator Bacon: To come back to what is essential, which was to ensure that there are means of rehabilitating young persons, and I said a moment ago that we do not see many in the brief. Do you perhaps have others to tell us about today, besides the centres? You were talking about the centres a moment ago.

Mrs. Trudeau: Yes, in terms of the centres, to make the presence of therapy or workers, educators, stronger and in the schools; when we realize that some young persons have problems in their families, intervening more; and possibly in the other provinces making what we have in Quebec, namely youth protection, more structured.

Senator Bacon: Which does not exist elsewhere.

Mrs. Trudeau: Which exists in such an elaborate form only in Quebec.

Mr. Boies: This means that in each of the measures that is ordered by the Court we try to look for the maximum. I should tell you, for example, with respect to community work, about volunteer work. As a matter of fact, it may simply be a question of going to wash dishes at the YMCA or in a daycare centre. We are always trying to be more specific with respect to an individual's problems. One example that I can give you dates from no longer ago than yesterday afternoon: I had a decision concerning a young person who had problems with respect to his impulsiveness. He had a tendency to be violent. The order he was given, among other things — and I don't want you to think that this was the only thing he was given — was to do a number of hours of volunteer work, including a number as part of a specific program that was related.

We always try to go a bit further in terms of reeducation on the basis of the problems we have identified in the individual.

[Texte]

M. Roy: Il y a l'éducation également de donner la chance dans des périodes scolaires d'amener des intervenants du milieu, soit avocats ou criminologues, à l'effet de leur expliquer justement les exemples que j'ai donnés tout à l'heure. Un adulte puis un jeune qui commettent un crime sont tentés. Il ne faut pas se le cacher. Il faut essayer également de leur faire connaître cette loi, parce que les gens ne la connaissent pas. Nous, adultes, on ne la connaît pas. Les jeunes ne la connaissent pas plus. Je pense que c'est de les sensibiliser à qu'est-ce qui peut leur arriver aussi. Parce qu'ils ne pensent pas à cela quand ils commettent un crime. Ils pensent: Je ne me ferai pas «poigner» en leur terme. Je ne me ferai pas prendre.

Le sénateur Bacon: Il ne faudrait pas qu'ils s'en vantent.

M. Roy: C'est ça. C'est tout.

Le sénateur Pearson: Me Roy, je suis très frappée par l'allusion que vous avez faite au manque de consistance dans les possibilités des enfants d'être entendus dans leur disposition. Est-ce que vous pouvez expliquer un peu plus?

M. Roy: Oui. J'ai traité de ce point dans ce qui enlevait le pouvoir aux juges de choisir entre le centre d'accueil ouvert ou le centre d'accueil fermé. En fait, ce que je voulais dire, c'est que lorsque l'on prend la décision au niveau du projet de loi C-37 s'il est adopté comme il est là, c'est que le juge ne pourra plus dire: Le jeune va aller en centre ouvert ou en centre fermé. C'est le directeur provincial, donc une décision administrative, qui va être prise pour dire au jeune à quel endroit il va purger sa peine.

Or, on sait qu'il y a des jurisprudences énormes en matière constitutionnelle et en matière de droit administratif qui stipulent qu'il y a une règle de droit fondamentale, de justice naturelle. C'est le droit d'être entendu lorsqu'une décision administrative est prise contre nous. Dans ce projet de loi C-37, à l'heure actuelle dans cette décision administrative, il n'y a aucun processus de prévu pour que le jeune soit entendu.

Mais par contre, par la suite, si on déplace le jeune d'un centre à un autre, à ce moment, il y a un processus. Alors, je vous dis, même si on ne donne pas le pouvoir aux juges d'ordonner centre d'accueil ouvert ou fermé, il faudrait au moins prévoir un processus administratif où le jeune va pouvoir être entendu.

Je maintiens que le statu quo est préférable, de faire cela devant le tribunal, devant un juge et que cela ne prend pas énormément de temps, tant aux juges qu'aux avocats, pour plaider ce point.

Le sénateur Pearson: Est-ce qu'il y a d'autres points dans les amendements où cette question se pose? La question du droit de l'enfant d'être entendu?

Le président: *Audi alteram partem.*

M. Roy: À l'heure actuelle, je n'en vois pas. Peut-être que mes collègues en verraient, mais je pense que c'est la seule place puisque celle-là m'a sauté aux yeux et je n'en revenais pas.

Mme Trudeau: J'aimerais ajouter que c'est inéquitable aussi par rapport aux adultes. Quand arrive le moment de la sentence, l'avocat de l'adulte a le droit de faire des représentations sur

[Translation]

Mr. Roy: There is also education in giving people a chance in school periods to bring along workers in the field, either lawyers or criminologists, and to have them explain precisely the examples that I gave a moment ago. An adult and then a young person who commit a crime are tempted. You don't have to hide it from yourself. They also have to be educated about this law, because people are not familiar with it. We adults do not know it. Young people are no more familiar with it. I think that we must make them aware of what can happen to them too. Because they do not think of that when they commit a crime. They think: I won't get "nicked", to use their expression. I won't let myself get caught.

Senator Bacon: They should not boast about it.

Mr. Roy: That's right. That's all.

Senator Pearson: Me Roy, I was very struck by the reference you made to the fact that there was a lack of consistency in the opportunities for children to be heard in the disposition of their cases. Can you explain that a little more?

Mr. Roy: Yes. I dealt with this point in the part dealing with the judges' loss of the power to choose between an open reception centre or a closed reception centre. As a matter of fact, what I wanted to say was that when the disposition is made under Bill C-37, if it is enacted as it stands, the judge will no longer be able to say: The young person will go to an open or a closed centre. It will be the provincial director and that will be an administrative decision that will be made to tell the young person where he will serve his sentence.

Now we know that there is a large number of court decisions on constitutional questions and in the area of administrative law that state that there is a rule of fundamental justice, natural justice. That is the right to be heard when an administrative decision is made concerning us. In this Bill C-37, at the present time in this administrative decision, no process is provided for to ensure that the young person is heard.

Subsequently, on the other hand, if the young person is moved from one centre to another, then there is a process. So I can tell you that although the judges are not given the power to order open or closed reception centre, provision should at least be made for an administrative process where the young person will be able to be heard.

I maintain that the status quo is preferable, doing that before the court, before a judge and it does not take up very much time, for both judges and lawyers, to argue this point.

Senator Pearson: Are there other points in the amendments where this question arises? The question of the child's right to be heard?

The Chairman: *Audi alteram partem.*

Mr. Roy: I do not see any at this time. Perhaps my colleagues might see some but I think that is the only place since that one was quite obvious to me and I was not looking for it.

Mrs. Trudeau: I should like to add that it is also unfair in comparison with adults. When the time for sentencing arrives, the lawyer for an adult is entitled to make submissions as to

[Text]

sentence. C'est inéquitable au sens de la Charte. Moi, je verrais peut-être une contestation avec l'article 15 puisque, là, on ne permet plus aux jeunes de faire des représentations. C'est cela que l'on dit au niveau du droit d'être entendu.

Le sénateur Pearson: Cela fait une contravention pour la convention relative aux enfants.

M. Roy: Oui.

Le président: Je voudrais être bien sûr que c'est très clair. C'est que le paragraphe 24 de la loi actuelle irait contre la règle de droit de fond, *audi alteram partem*. Il faut entendre l'autre partie. Est-ce que c'est ça?

M. Roy: Pas la loi actuelle, le projet de loi.

Le président: Excusez! Le projet de loi.

M. Roy: Oui. Le projet de loi irait à l'encontre de la règle *audi alteram partem* puisque l'on ne pourrait plus plaider qu'on devrait aller dans un centre d'accueil ouvert ou fermé. Par la suite, cela va être une décision administrative, encore là, sans droit d'écoute, sans audition.

Le président: Merci. Parce que je voulais que cela soit clair.

Le sénateur Nolin: Sénateur, votre article exactement, là, vous faites référence dans le projet de loi, je ne sais pas où est-ce qu'il est?

M. Boies: C'est la clause 16, c'est cela?

Le sénateur Nolin: Parce que c'est un long article, l'article 24 de la loi principale.

M. Roy: C'est l'article 16 du projet de loi qui modifie l'article 24.1 de la Loi sur les jeunes contrevenants actuelle.

Le sénateur Nolin: Donc page 13, du projet de loi?

M. Roy: Je pourrais vérifier. C'est cela.

Le sénateur Nolin: Est-ce que c'est bien cela que je comprends que l'on va les avoir ces chiffres? Est-ce que cela va nous être...

Mme Trudeau: Cela a été remis.

M. Roy: Cela a été remis.

Le sénateur Nolin: Ah, c'est cela! Oui, excusez-moi.

Le président: Vu que l'on est dans les grandes règles, vous avez dit que votre renversement de la preuve, c'est clair qu'il y a un renversement de la preuve et un renversement du fardeau de la preuve. Est-ce que vous affirmez que c'est constitutionnel ou non?

M. Roy: Absolument pas.

Le président: Non constitutionnel d'après vous?

M. Roy: Oui, oui. Et cela va être attaqué très certainement.

Le président: Ah bien, cela va être attaqué, c'est probable. Mais cela ne veut pas dire qu'ils vont gagner.

M. Roy: Non, non, effectivement.

Le président: Si on arrive à la conclusion que, d'après nous, c'est constitutionnel, on le laisse passer.

M. Roy: C'est cela.

[Traduction]

sentencing. It is unfair within the meaning of the Charter. I could perhaps see a challenge under section 15, since there the young persons are no longer allowed to make submissions. That is what is being said about the right to a hearing.

Senator Pearson: This is a violation of the Convention on children.

Mr. Roy: Yes.

The Chairman: I should like to be quite certain that it is clear. Section 24 of the existing Act would be contrary to the fundamental rule of law, *audi alteram partem*. The other side must be heard. Is that right?

Mr. Roy: Not the existing Act, the bill.

The Chairman: I'm sorry. The bill.

Mr. Roy: Yes. The Bill would be contrary to the *audi alteram partem* rule since it would no longer be possible to argue whether a person should be able to go to an open or a closed reception centre. Subsequently, that will be an administrative decision, there again, without a right to be heard, without a hearing.

The Chairman: Thank you. Because I wanted that to be clear.

Senator Nolin: Senator, the precise section to which you referred in the bill, I do not know where it is.

Mr. Boies: It's clause 16, is that it?

Senator Nolin: Because it's a long clause, section 24 of the main Act.

Mr. Roy: It's clause 16 of the bill, which amends section 24.1 of the existing Young Offenders Act.

Senator Nolin: OK. So page 13 of the bill?

Mr. Roy: I could check. That's right.

Senator Nolin: Am I to understand then that we are going to have these figures? Are we going to be ...

Mrs. Trudeau: They have been submitted.

Mr. Roy: They have been submitted.

Senator Nolin: Oh, that's right. Yes, I'm sorry.

The Chairman: Since we are talking about the major rules, you said that your reversal of the onus, it's clear that there is a reversal of the proof and a reversal of the onus of proof. Would you say that its constitutional or not?

Mr. Roy: Absolutely not.

The Chairman: Not constitutional, in your opinion?

Mr. Roy: Yes, yes. And it will most certainly be challenged.

The Chairman: Oh, so it will be challenged, it's likely. But that does not mean that they will win.

Mr. Roy: No, no, indeed.

The Chairman: If we come to the conclusion that, in our view, it is constitutional, it will be allowed to pass.

Mr. Roy: That's right.

[Texte]

Le président: Si on arrive à la conclusion que ce n'est pas constitutionnel, bien là, évidemment, on ne le laisse pas passer.

M. Roy: C'est cela. À mon humble avis, je ne voudrais pas m'immiscer comme juge de la Cour suprême, mais effectivement c'est à eux de décider, aux juges de la Cour suprême. Mais ce que je vous dis, c'est qu'en tant qu'avocat, je vois plusieurs dispositions de la Charte qui pourraient attaquer ce renversement. Et si j'ai un dossier semblable, je vais certainement l'attaquer, c'est bien entendu.

Senator Jessiman: You said earlier that violent crime has been reduced by 7 per cent. Do you have any statistics on young persons aged 16 and 17 who have been charged with any of the four specified crimes, murder, attempt murder, manslaughter or aggravated sexual assault, and who have then been rehabilitated? As the senator across the way said, when he was 16 he was doing many responsible things.

Mme Trudeau: L'interprétation que j'en ai par rapport aux crimes violents, c'est que quand on regarde les statistiques, le phénomène est réel. Les jeunes comme les adultes ont commis en nombre beaucoup plus de crimes avec violence en 1992 qu'en 1979. Cependant en terme de pourcentage, on assiste à une baisse de la proportion des crimes violents attribuables aux jeunes par rapport à la criminalité en général des jeunes et des adultes, donc une hausse des crimes avec violence.

Senator Jessiman: I know you are talking about violent crimes generally, but I am only speaking of these four specific crimes.

Mme Trudeau: C'est cela, il y a une hausse des crimes avec violence.

Senator Jessiman: Are there no statistics on that?

Mme Trudeau: Oui, on en a des statistiques qui indiquent qu'il y a une hausse des crimes avec violence entre 1979 et 1992.

Le président: Une hausse de combien?

Mme Trudeau: Je n'ai pas d'idée.

Senator Jessiman: There are statistics for crimes committed within these four offenses? Maybe that is why they are concerned.

Senator Grafstein: The question was the percentage of young people charged with those crimes have been rehabilitated within the system. That has not been answered.

Mme Trudeau: Vous me demandiez le pourcentage de personnes qui ont été réhabilitées?

Senator Jessiman: We are talking about youth who have committed these kinds of crimes at the ages of 16 and 17. You say we should not make the punishments more harsh because, if we do, the offenders will not be rehabilitated. I am asking you about statistics which tell us they can be rehabilitated.

Mme Trudeau: Je n'ai pas les statistiques sur les réhabilitations.

Senator Lewis: You do not know, then, whether the person would be rehabilitated.

[Translation]

The Chairman: If we come to the conclusion that it is not constitutional, then, obviously, we shall not allow it to pass.

Mr. Roy: That's right. In my humble opinion, I would not like to be involved as a judge of the Supreme Court in that but, as a matter of fact, it is up to them to decide, the judges of the Supreme Court. But what I would say is that, as a lawyer, I can see several provisions of the Charter that could be used to challenge this reversal. And if I have a similar case, I shall certainly challenge it, that's understood.

Le sénateur Jessiman: Vous avez dit plus tôt que le nombre de crimes violents avait diminué de 7 p. 100. Combien de jeunes de 16 et de 17 ans ont été inculpés de l'un ou l'autre des quatre crimes suivants, c'est-à-dire de meurtre, de tentative de meurtre, d'homicide involontaire coupable ou d'agression sexuelle grave? Combien ont été réhabilités? Comme le sénateur d'en face l'a dit, à 16 ans, il était très responsable.

Mrs. Trudeau: My interpretation of it in comparison with violent crimes is that when we look at the statistics, the phenomenon is genuine. Young people, like adults, committed a much greater number of crimes involving violence in 1992 than in 1979. In percentage terms, however, we have witnessed a decline in the proportion of violent crimes attributable to young persons as a proportion of crime in general committed by young persons and adults, so there is an increase in crimes involving violence.

Le sénateur Jessiman: Je sais que vous parlez des crimes violents en général, mais je fais allusion de manière précise à ces quatre types de crimes.

Mrs. Trudeau: That's right, there is an increase in crimes with violence.

Le sénateur Jessiman: Il n'y a pas de statistiques là-dessus?

Mrs. Trudeau: Yes, we have statistics which indicate that there was an increase of crimes with violence between 1979 and 1992.

The Chairman: How much of an increase?

Mrs. Trudeau: I have no idea.

Le sénateur Jessiman: Il existe des statistiques pour ces quatre types de crimes? C'est peut-être pour cette raison qu'ils sont inquiets.

Le sénateur Grafstein: La question portait sur le nombre de jeunes inculpés de ces crimes qui ont été réhabilités. On n'a pas répondu à cette question.

Mrs. Trudeau: You asked me for the percentage of persons who have been rehabilitated?

Le sénateur Jessiman: Nous parlons des jeunes de 16 et de 17 ans qui ont commis ces crimes. Vous dites qu'il ne faut pas imposer des peines plus sévères parce que, si nous le faisons, les jeunes ne se réhabiliteront pas. Je vous demande de me fournir des statistiques qui font état du nombre de jeunes qui ont été réhabilités.

Mrs. Trudeau: I do not have the statistics on rehabilitations.

Le sénateur Lewis: Vous ne savez donc pas si la personne sera réhabilitée.

[Text]

Senator Jessiman: The question is whether, at this age, they are really youths to be directed to the youth court. The government is taking the stand that at this age, the onus should shift, and yet they may still be in the youth court. I have no objection to that section, but other senators may.

M. Roy: Peut-être juste pour rassurer le sénateur, c'est qu'en pratique c'est difficile pour moi d'établir des statistiques. Très peu de mes clients récidivent dans ces cas, lorsqu'ils sont soumis au système Jeunesse. Je n'ai pas de statistiques réelles à vous déposer. On effectue à peu près entre 500 et 600 dossiers par année, de jeunes et d'adultes. Moi-même, je traite entre 500 ou 600...

Senator Jessiman: How many of the 500 or 600 would be 16 or 17 years old and have committed one of those crimes? That is what I want to know.

We did hear a witness recently, a young man who had committed murder and had been rehabilitated. I give him full credit. I did not ask him at what age he committed the murder.

Hon. Senators: Sixteen.

Senator Grafstein: It took him five years to be rehabilitated.

Senator Jessiman: If that is the case, it was successful.

Senator Grafstein: I am interested in the attitude of the province of Quebec and whether or not the officials in Quebec have brought representations to the federal government to amend the Young Offenders Act as we presently see it. You obviously have contact with the officials in the province of Quebec. Are they pressing for these amendments?

M. Roy: Pas à ma connaissance.

Mme Trudeau: Les commentaires que l'on avait eus du Hansard où les ministres avaient mentionné leur position sur le projet de loi, elles étaient conformes. C'était à peu près ce que l'on vous a exposé. C'était à peu près la position du Barreau et celle de la Commission des services juridiques pour le maintien de la loi en tant que telle, actuellement.

D'autant plus qu'avec l'évolution de la jurisprudence, comme je vous disais, on est arrivés à un juste équilibre entre les deux, entre les questions de la répression et de la réhabilitation du jeune.

M. Roy: Exactement. Je pense qu'en pratique, tout le monde au Québec, tant les procureurs de la Couronne que les procureurs de la défense, se sont posé la même question. Pourquoi on réamende déjà la Loi sur les jeunes contrevenants alors que l'on venait de l'amender en 1992 et que l'on venait de hausser effectivement la barre des sentences pour les cas de meurtre et que l'on avait fait certaines autres modifications également. Tout le monde s'est posé au Québec la même question: «Pourquoi on change la loi actuellement alors que cela fonctionne bien?»

M. Boies: Et encore pour ajouter aux réponses de mes collègues, j'ai témoigné devant le comité sénatorial pour le Barreau du Québec et sur ce comité siégeait un représentant du ministère de la Justice donc qui faisait sienne les recommanda-

[Traduction]

Le sénateur Jessiman: La question est de savoir si les jeunes devraient, à cet âge, être renvoyés devant un tribunal pour adolescents. Le gouvernement estime que, à cet âge-là, il devrait y avoir renversement du fardeau, même si le jeune est jugé devant un tribunal pour adolescents. Je n'ai rien à dire contre cette disposition, ce qui n'est peut-être pas le cas d'autres sénateurs.

Mr. Roy: Perhaps simply to reassure the Senator, it is because in practice it is difficult for me to establish the statistics. Very few of my clients reoffend in these cases when they are subject to the Youth system. I do not have any real statistics to give you. We handle somewhere between 500 and 600 cases a year, young persons and adults. I myself handle between 500 and 600 ...

Le sénateur Jessiman: Sur les 500 ou 600 dossiers, combien de jeunes âgés de 16 ou 17 ans ont commis un de ces crimes? C'est ce que je veux savoir.

Nous avons entendu récemment le témoignage d'un jeune homme qui avait commis un meurtre et qui s'était réhabilité. C'est tout à son honneur. Je ne lui ai pas demandé à quel âge il avait commis ce crime.

Des voix: À 16 ans.

Le sénateur Grafstein: Il lui a fallu cinq ans pour se réhabiliter.

Le sénateur Jessiman: Si c'est le cas, cela a porté fruit.

Le sénateur Grafstein: J'aimerais savoir si le Québec a exercé des pressions sur le gouvernement fédéral pour qu'il modifie la Loi sur les jeunes contrevenants. Vous avez sûrement des contacts avec les fonctionnaires du Québec. Exercent-ils des pressions pour que ces modifications soient adoptées?

Mr. Roy: Not to my knowledge.

Mrs. Trudeau: The comments that we had in Hansard, where the ministers had stated their position on the bill, were to the same effect. It was more or less what we have stated to you. It was more or less the position taken by the Barreau and the Commission des services juridiques to retain the Act as it stands at the present time.

Especially since, with the development of the case law, as I told you, we have achieved a fair balance between the two, between issues of repression and the rehabilitation of the young person.

Mr. Roy: Exactly. I think that in practice, everybody in Quebec, including Crown attorneys and defence counsel, has asked himself or herself the same question. Why should we already be amending the Young Offenders Act again when we amended it as recently as 1992 and we have just in fact increased the limit on sentences for cases of murder and we had also made certain other amendments. Everybody in Quebec has asked the same question: "Why should we change the existing Act when it is working well?"

Mr. Boies: And again to add to the answers of my colleagues, I testified before the Senate Committee on behalf of the Barreau du Québec and one member of that Committee was a representative of the Department of Justice and he adopted the recommendations

[Texte]

tions que vous ont faites le Barreau et qui vous demandaient le retrait pur et simple du projet de loi C-37, dans un premier temps.

Dans un deuxième temps, je peux vous dire qu'à mon souvenir, il y a eu une motion unanime de l'Assemblée nationale du Québec demandant au ministre Rock le retrait pur et simple du projet de loi C-37.

Le président: Cela fait combien de temps que l'Assemblée nationale...

M. Boies: Je ne me souviens pas, je ne pourrais pas vous dire.

Le président: C'est récent, évidemment?

M. Boies: Non, cela fait quand même un certain temps.

Le sénateur Nolin: On a au dossier une lettre du ministre de la Justice du Québec à son homologue fédéral demandant à tout le moins d'attendre le dépôt du rapport Jasmin.

Senator Grafstein: I did not follow that.

Senator Nolin: There is a letter on file from the Quebec provincial justice minister to his colleague, Allan Rock, asking to wait until a report is tabled in Quebec. We will have a copy of that report.

Senator Grafstein: I understand that. I should like to know from the witnesses whether, from the bureaucratic, professional and government level, there is political pressure to change the status quo at this juncture.

Mr. Boies: No.

Senator Grafstein: Yesterday, there was a heinous crime committed by young children between the ages of 12 and 14. Again, the information is fragmentary, but one of the reports that I read said that one of the children killed because he thought it was a good thing to do, that it was enjoyable.

What do you say to the victims of those innocent families about your position as stated today? How do you respond to them legally, philosophically, and ethically?

Your position is that there should be no change from the present code. There should be no change in the young offenders' status. Yet here it is, a crime. I hear your impassioned plea. I do not necessarily disagree philosophically, but I have this question in my mind.

Senator Nolin: I did not hear it mentioned that the children were happy doing it. It was reported that one of the kids was happy to report the crime to another child at school on Monday morning.

Senator Grafstein: It is the same point. I am trying to take it out of context a little bit, if I could, so witnesses could give us their views.

Senator Nolin: Your concern is for the family of the victims.

Senator Grafstein: I understand. We are not disagreeing with the thrust of the question. I am interested in the witnesses' response. This is an issue that obviously troubles senators and legislators, and it certainly troubles the Minister of Justice. How would you respond to that?

[Translation]

made to you by the Barreau, which asked you purely and simply to withdraw Bill C-37, to begin with.

Secondly, I can tell you that, as far as I can remember, there was a unanimous motion in the National Assembly of Quebec asking Minister Rock purely and simply to withdraw Bill C-37.

The Chairman: How long is it since the National Assembly ...

Mr. Boies: I do not remember, I cannot tell you.

The Chairman: It's recent, obviously?

Mr. Boies: No, it's some time ago, I would say.

Senator Nolin: We have in the record a letter from the Quebec Minister of Justice to his federal counterpart requesting at the very least that he wait until the Jasmin Report is submitted.

Le sénateur Grafstein: Je n'ai pas bien saisi.

Le sénateur Nolin: Il y a au dossier une lettre du ministre de la Justice du Québec à son homologue, Allan Rock, demandant d'attendre le dépôt du rapport. Nous aurons une copie de ce rapport.

Le sénateur Grafstein: Je comprends cela. J'aimerais savoir si les fonctionnaires, les avocats, le gouvernement, ont exercé des pressions pour qu'on modifie le statu quo à ce moment-ci.

M. Boies: Non.

Le sénateur Grafstein: Hier, un crime odieux a été commis par des jeunes âgés entre 12 et 14 ans. Encore une fois, les renseignements sont fragmentaires, mais d'après un des articles que j'ai lus, un des enfants aurait déclaré avoir commis le meurtre par plaisir.

Que dites-vous aux victimes de ces familles innocentes? Comment leur expliquez-vous votre position? Quels arguments d'ordre juridique, philosophique et moral invoquez-vous?

Vous dites qu'on ne devrait pas modifier le code actuel, qu'on ne devrait pas toucher à la Loi sur les jeunes contrevenants. Or, voici qu'on a commis un crime. J'ai entendu vos arguments. Je ne suis pas nécessairement contre, mais il subsiste une question dans mon esprit.

Le sénateur Nolin: Je n'ai pas entendu dire que les enfants ont commis ce crime par plaisir. On a dit qu'un des enfants a tout bonnement parlé de ce crime à un autre enfant à l'école, le lundi matin.

Le sénateur Grafstein: C'est du pareil au même. J'essaie tout simplement de présenter la chose sous un autre angle pour obtenir le point de vue des témoins.

Le sénateur Nolin: Vous vous préoccupez surtout de la famille des victimes.

Le sénateur Grafstein: Je comprends. Nous nous entendons sur le fond de la question. Je désire connaître la réponse des témoins. Cette question préoccupe évidemment les sénateurs et les législateurs, de même que le ministre de la Justice. Qu'en pensez-vous?

[Text]

M. Boies: Le premier commentaire que j'aurais c'est peut-être en fonction de la correction que le sénateur Nolin a voulu vous apporter. C'est justement une démonstration que l'on se fie tous un peu comme la population se fie sur ce qui est rapporté dans les journaux. Pour avoir fait un certain nombre de causes de jeunes homicides, entre ce qui était dans les journaux et ce qui se passait devant la Cour, c'étaient souvent deux choses. On a tendance à n'indiquer dans le journal que les choses qui vont faire vendre le journal. Mais à la fin quand arrivent les autres éléments qui viennent nuancer un peu certains propos ou carrément les contredire, ce n'est pas dans le journal ou encore ce n'est que l'objet d'un entrefilet à la page 22.

Or, c'est la première chose qui fait en sorte que peut-être au niveau canadien, on s'imagine que la loi actuelle n'apporte pas de solutions et que ce que l'on propose va en apporter. Je pense que c'est grandement se leurrer.

Vous me demandez quelle réponse que je donne aux victimes ou aux familles de ces victimes. Je n'en ai pas plus de réponse que si les accusés étaient adultes. La réponse à cette famille, il n'y en a pas. Que ce soit 10 ans que l'on donne à l'accusé comme sentence, que ce soit 15 ans, que ce soit 25 ans ou que ce soit à perpétuité, cela ne ramène rien, cela ne comblera pas le vide pour le reste de leur vie. Alors, il n'y en a pas de réponse à cela. N'en cherchons pas, il n'y en a pas.

Comme société, à partir de là, on se donne des règles. À partir de ce moment où l'on élimine par exemple la peine de mort, on se donne aussi des règles. Et donc, c'est à partir de ces règles que l'on va tenter peut-être, non pas d'apporter une réponse, mais comme société de faire en sorte que le crime ne se reproduise pas et que cela ne devienne pas non plus un exercice comptable. C'est ce que l'on reproche un peu.

Or, ce que l'on dit, c'est que tous les éléments sont en place pour s'assurer que l'on va apporter à l'individu que l'on a devant nous, dans la mesure où il est trouvé coupable, une réponse à faire en sorte que l'on va se protéger comme société et ultimement réhabiliter cet individu.

Disons par hypothèse que les mesures actuelles contenues dans la Loi sur les jeunes contrevenants ne suffisent pas parce que l'individu qui est devant nous est à ce point malade que l'on n'a pas les ressources au niveau juvénile ou que l'on n'a pas le temps encore de réussir à obtenir ou à atteindre l'objectif.

En principe, si je rapporte les commentaires du sénateur Gigantès tantôt, la justice va suivre son cours et le juge va considérer tous les éléments puis il va le renvoyer. On a un exemple, au Québec, d'un dossier où un jeune de 14 ans a tué son père, sa mère et son frère; à l'âge de 14 ans. Et après enquête, après même plusieurs appels, ce jeune homme, je peux le nommer. Son nom est Martin Labelle parce qu'il a été renvoyé devant la juridiction normalement compétente et a subi son procès comme un adulte et maintenant aujourd'hui il a eu une sentence d'adulte. Indépendamment du fait qu'il avait 14 ans, une preuve a été faite à l'effet que dans le cadre des ressources que l'on avait au niveau juvénile, dans le temps que l'on avait, qui nous était apporté, il était impossible d'atteindre les objectifs de la loi. Donc

[Traduction]

Mr. Boies: The first comment that I would make is based perhaps on the correction that Senator Nolin wished to make. It demonstrates precisely what we all rely on, somewhat in the same way as the public relies on what is reported in the newspapers. If you have done a number of cases involving young murderers, you know that what is reported in the newspapers and what happens in Court are two different things. There is a tendency to report in the newspaper only the things that will help to sell the newspaper. In the end, however, when other factors arise that to some extent add subtlety to certain statements or simply contradict them, you don't find it in the newspaper or, if you do, it's located in an item on page 22.

Now that is the first thing which means that, perhaps at the national level, people imagine that the existing Act does not provide any solutions and that what has been proposed will provide some. I think that is essentially self-deluding.

You asked me what answer I would give to the victims or to the families of these victims. I cannot give you any more of an answer than if the accused were adults. There is no answer for this family. Whether the accused is given a sentence of 10 years, 15 years, 25 years or life, it doesn't change anything, it will not fill the emptiness that will persist throughout the rest of their lives. So there is no answer to that. Let us not look for one because there isn't one.

In society, on that basis, we prescribe rules for ourselves. From the point, for example, when the death penalty is abolished, people also prescribe rules for themselves. And yet it is on the basis of these rules that we shall perhaps attempt not to provide an answer but, as a society, to ensure that the crime is not repeated and also that the whole thing does not become an accounting exercise. That is more or less the criticism that we hear.

What we are saying is that all the elements are in place to ensure that, to the extent that he is found guilty, the individual we have before us will be given an answer to ensure that we are going to protect ourselves as a society and ultimately rehabilitate this individual.

Let us assume that the existing measures contained in the Young Offenders Act are not sufficient because the individual who is before us is so sick that we do not have the resources at the juvenile level or we do not have the time to succeed in attaining or achieving the objective.

In principle, if I repeat the comments made by Senator Gigantès a moment ago, justice will follow its course and the judge will consider all the elements and then transfer the case. We have the example in Quebec of a case where a young 14-year-old killed his father, his mother and his brother; at the age of 14. After his hearing, even after several appeals, this young man, I can name him, his name is Martin Labelle, because he was transferred to the ordinary court and stood trial as an adult and now today he has been sentenced as an adult. Regardless of the fact that he was 14, it was shown that, given the resources available at the juvenile level, in the time we had, that was given to us, it was impossible to achieve the objectives of the Act. So an order was made and society will be protected as a result. We have the tools.

[Texte]

une ordonnance a été rendue et la société sera donc protégée. On les a les outils.

Alors que peut-être si on avait eu des sentences plus longues, de fausses sentences plus longues; par exemple, on se targue de dire que cela sera dix ans. Ce n'est pas dix ans, c'est sept ans plus trois ans. Puis encore une fois, tout cet aspect, je reviens sur le point constitutionnel, sera peut-être attaqué: tout l'essence du double sentencing. Le fait d'avoir une première sentence et là en cours de route, ce n'est plus sept ans plus trois que l'on a, cela sera sept ans plus un autre trois ans de détention. C'est un autre élément qui peut-être sera contesté éventuellement.

Tout cela pour dire qu'en fonction de la protection de la société, à la première question, la réponse que l'on apporte à ces gens, il n'y en a pas. Mais on peut assurer ces gens que l'individu, on va s'en occuper, on a les ressources pour le faire. Cela sera soit par le biais de la Loi sur les jeunes contrevenants dans le temps qui nous est permis, ou encore si c'est impossible, il y a un processus qui est là qui fait en sorte qu'il subira son procès chez les adultes, puis il aura une sentence d'adulte.

Or, il m'apparaît qu'agir comme cela, c'est à même de rassurer tout canadien en fonction de l'intervention que l'on a auprès de jeunes contrevenants. Et je peux vous dire pour répondre peut-être à certaines questions: effectivement les jeunes homicides ne récidivent pas. Tous les clients que, moi, j'ai eus qui ont passé par le processus, qui étaient accusés de meurtre puis qui ont été trouvés coupables de quelque chose relativement au meurtre, qui ont eu une ordonnance en vertu de la Loi sur les jeunes contrevenants, je ne les ai jamais revus ni au niveau juvénile ni au niveau adulte.

Souvent, ce n'est pas cela le problème. Les dangereux criminels, ce ne sont pas nécessairement les jeunes homicides. Ils sont commis, malgré que cela peut être gros ce que je dis, un acte regrettable, inacceptable à un moment donné dans leur vie. Mais les gens dangereux ou les jeunes dangereux pour la société, ce ne sont pas nécessairement ceux-là. On a tendance à vouloir penser que ce sont ceux-là mais ce ne sont pas nécessairement eux.

Senator Grafstein: If you do not have an answer to this, I understand. I heard last week that Canada is second in the world in terms of incarceration or closed custody of juvenile offenders. Canada is the best society in the world, yet on the other hand we are a society that locks up more kids.

That line of approach led me to do a little personal study. I came across a very interesting article written five or six years ago entitled "Locking Up Juveniles in Canada, Some Comparisons With France." Are you familiar with the French system of dealing with juvenile delinquents? Is that familiar to you at all?

Mr. Roy: No.

Senator Grafstein: When I listened to the rehabilitation processes in Quebec, they seemed to be more advanced than the rehabilitation processes in Ontario. There may be some comparisons to be made there. I did find this very interesting

[Translation]

Whereas if we perhaps had longer sentences, false longer sentences; for example, people boast and say that it will be ten years. It isn't ten years, it's seven years plus three years. Once again, then, this whole aspect, I come back to the constitutional issue, will perhaps be challenged: the whole essence of double sentencing. The fact that we have a first sentence and then during the process it's no longer seven years plus three years that we have; it will be seven years plus another three years' detention. That is another element that will perhaps eventually be challenged.

All this is to say that based on the protection of society the answer that is given to people on the first question is that there is no answer. But we can assure these people that we will take care of the individual, we have the resources to do so. This will be done under either the Young Offenders Act in the time available to us or, if that is impossible, there is a process that exists and means that he will stand trial in adult court and he will be sentenced as an adult.

So it seems to me that if all this is done, we can reassure all Canadians about the intervention that occurs in the case of young offenders. And I can tell you in answer perhaps to certain questions: as a matter of fact, the young murderers do not reoffend. All the clients I have had who have gone through the process, who were charged with murder and who were convicted of something relating to murder, who were subject to an order under the Young Offenders Act, I have never seen them again in either juvenile or adult court.

Often, that is not the problem. Dangerous criminals, despite the fact that what I am saying may be an exaggeration, are not necessarily young offenders. They have committed a regrettable act that is unacceptable at a particular point in their lives. But those people are not necessarily dangerous people or the dangerous young persons who constitute a threat to society. There is a tendency to want to think that it is those individuals but it is not necessarily them.

Le sénateur Grafstein: Si vous n'avez pas de réponse, je comprends. J'ai entendu dire la semaine dernière que le Canada se situe au deuxième rang parmi les pays où le taux d'incarcération chez les jeunes contrevenants est le plus élevé. Le Canada est le meilleur pays au monde; or, notre société met un plus grand nombre de jeunes en prison.

Cette constatation m'a amené à faire quelques recherches. Je suis tombé sur un article très intéressant qui date de cinq ou six ans et qui s'intitule «Locking Up Juveniles in Canada, Some Comparisons With France». Comment la France s'occupe-t-elle des jeunes contrevenants? En savez-vous quelque chose?

M. Roy: Non.

Le sénateur Grafstein: Le système de réinsertion sociale du Québec semble être plus avancé que celui de l'Ontario. Il y a peut-être des comparaisons à faire à ce niveau-là. J'ai trouvé une comparaison très intéressante entre le Canada et la France. La

[Text]

comparison between Canada and France. The French seem much more enlightened in terms of closed custody when it comes to juveniles than either Canada or Quebec.

M. Roy: Pourquoi ne peut-on pas répondre? C'est qu'évidemment la Loi sur les jeunes contrevenants est de matière fédérale et donc ce sont les lois du common law. On est plus familiers avec les décisions de l'Angleterre, par exemple, et des États-Unis que les règles françaises. Je ne connais pas du tout le système pénal français à ce niveau. On ne peut pas faire de comparaisons.

Senator Jessiman: We were told today that Quebec has followed the Scottish system. Is that true?

Senator Grafstein: I do not know. I will undertake to make copies of this available to the members. It is an interesting comparison between the Canadian and the French system. There is a huge philosophical difference. The emphasis there is more on rehabilitation of youth as opposed to protection of society, as the witnesses mentioned. It struck me that this could be a very useful piece of information for the committee to have available. Perhaps the people from the University of Alberta who wrote this article might come forward as witnesses, because they did a comparison between Alberta and France under the existing regime.

The Chairman: Mr. Roy started his presentation by saying there are two principles here, the protection of society and the rehabilitation of the youth. It is a question of balance.

As far as the French regime is concerned, it is different. Could we have your opinion on that?

Le président: Ils ont une loi sur la protection de la jeunesse. C'est peut-être cela qui fait une immense différence entre le Québec et certaines autres provinces. Je pense que la province dans son domaine, la protection de la jeunesse, agit, quoiqu'il y avait des articles qui n'étaient pas tellement constitutionnels mais cela a été corrigé cela. Et puis il y a la Loi canadienne des jeunes contrevenants qui, elle, est venue par la suite. Et là, on veut l'amender. Votre thèse dans le fond se résume à ceci: le système actuel semble bien fonctionner au Québec, pourquoi apporter une autre loi? Est-ce que je résume bien votre thèse?

M. Roy: Tout à fait. Ce n'est pas que l'on veut montrer aux autres concitoyens du Canada, que l'on respecte beaucoup, qu'au Québec tout va bien puis on n'a pas à faire des modifications. Mais on est prêt à leur montrer la Loi sur la protection de la jeunesse et à montrer qu'effectivement il y a des dispositions dans la Loi sur la protection de la jeunesse qui interviennent même si le jeune n'a pas commis de crimes, qui sont qualifiées dans le code criminel fédéral. L'article s'appelle: «Troubles de comportement sérieux».

Avec cet article dans la Loi sur la protection de la jeunesse, on peut intervenir lorsqu'il y a une délinquance mineure avant que cela devienne un crime et apporter les correctifs. À ce moment-là, évidemment, si on a commencé à travailler avec le jeune avec une loi, on a moins de chances qu'il revienne avec des crimes plus sérieux par la suite. C'est certain.

[Traduction]

France semble faire preuve d'une plus grande souplesse que le Canada ou le Québec lorsqu'il est question de placer des jeunes en milieu fermé.

Mr. Roy: Why can we not answer? Obviously because the Young Offenders Act is federal and so it is common law legislation. We are more familiar with the decisions in England, for example, and the United States than with the French rules. I do not know the French system at all in this regard. We cannot make comparisons.

Le sénateur Jessiman: On nous a dit aujourd'hui que le Québec s'était inspiré du système écossais. Est-ce vrai?

Le sénateur Grafstein: Je ne le sais pas. Je me chargerai de faire distribuer des copies du document aux membres. La comparaison entre le système canadien et français est très intéressante. L'approche est tout à fait différente. Là-bas, on met davantage l'accent sur la réhabilitation des jeunes que sur la protection de la société, comme les témoins l'ont indiqué. J'ai pensé que ces renseignements pourraient nous être très utiles. Les professeurs de l'Université de l'Alberta qui ont rédigé l'article pourraient peut-être venir témoigner devant nous, étant donné qu'ils ont comparé le régime en vigueur en Alberta et en France.

Le président: M. Roy a déclaré au début de son exposé qu'il y a deux principes dont il faut tenir compte, soit la protection de la société et la réinsertion sociale des jeunes. C'est une question d'équilibre.

La France, elle, a un système différent. Quelle est votre opinion là-dessus?

The Chairman: They have a Youth Protection Act. That is perhaps what makes a huge difference between Quebec and certain other provinces. I feel that the province does act within its own area, youth protection, although there were provisions that were not particularly constitutional but that was rectified. And then there is the federal Young Offenders Act which came in later. Now we want to amend it. In essence, your argument can be summarized as follows: the existing system seems to be working well in Quebec, why bring in another Act? Am I summarizing your argument correctly?

Mr. Roy: Totally. It's not that we want to show our fellow citizens of this country, for whom we have a great deal of respect, that in Quebec everything is working fine so we do not need to make amendments. But we are prepared to show them the Youth Protection Act and to show them that, as a matter of fact, there are provisions in the Youth Protection Act that come into play even where the young person has not committed any crimes that are described in the federal Criminal Code. And that section is called "Serious Behavioural Problems".

With this section in the Youth Protection Act, we can intervene when there is minor delinquency before a crime is committed and we can take corrective action. At that point, obviously, if we have started to work with the young person under an Act, there is less likelihood that he will come back with more serious crimes subsequently. That is for sure.

[Texte]

Senator Doyle: It is getting late, and I will try to be brief. There have been several references this afternoon to the fact that there is some mystery attached to why we are involved in a series of proposals to change the act so soon after its last overhaul.

One of the reasons is that there are a number of people in the country who have been very vocal in indicating that they are not happy with the way the act is functioning. We can only ascertain whether we are doing a good job after we have had these hearings. When we ask questions, we are not pointing fingers. We are trying to determine why people are complaining and if there is any message we can give them.

One of the most vocal groups of people who have been saying we should be doing something differently are the groups that have been organized in various parts of the country under the label of "victims" or "friends of victims of crime". These groups are concerned about all levels of crime, everything from drunk driving to murder. I am sure you are quite aware of their complaints as far as juvenile crime is concerned.

Their suggestion is there that victims or their close relatives should be involved in the trial process, that they should be present and represented in the courtroom. Your province has the most outstanding and the best record of any of the provinces. Do you involve the children who appear before you with their victims? Are they made aware of the consequences of what they have done as far as their victims are concerned? Are they made aware of why remedies must relate to victims?

M. Boies: Je vais me permettre un début de réponse pendant que je vois mes collègues peut-être vouloir avancer autre chose. Dans la loi actuelle on permet déjà la possibilité aux victimes de faire valoir leur point de vue. Dans le cadre du contenu du rapport prédécisionnel, il y a l'item...

Senator Doyle: I did not ask if it was possible; I asked what you do.

M. Boies: Oui, on est tout à fait d'accord avec cela. D'ailleurs on demande le statu quo. C'est une disposition avec laquelle on fonctionne fréquemment au Québec dans le sens où dépendant de la nature du crime, du genre de crime, le rédacteur du rapport, s'il voit l'opportunité, le fait. C'est-à-dire qu'il rencontre la victime pour voir l'impact que cela a eu sur la victime, les conséquences que cela a eu sur la victime et les commentaires que la victime a par rapport à la décision que le juge a à rendre. Cela sera inclus dans le cadre du rapport prédécisionnel, et le juge va en tenir compte. On n'est pas du tout contre, bien au contraire. C'est quelque chose qui est très respecté dans le cadre de l'application de la Loi sur les jeunes contrevenants, le désir et l'attention que l'on porte aux victimes.

M. Roy: Je rajouterais qu'effectivement cela fait partie de la loi actuelle, soit l'article 20 de la Loi sur les jeunes contrevenants. Lorsque le juge prend une décision, il doit rendre, la plupart du temps, une ordonnance de probation dans laquelle il va offrir à l'adolescent des services spécialisés, comme un agent de probation. Souvent ce que l'on voit au Québec, c'est que dans les

[Translation]

Le sénateur Doyle: Comme il se fait tard, j'essaierai d'être bref. On a laissé entendre à plusieurs reprises cet après-midi qu'on ne comprend pas pourquoi on cherche à modifier la loi si peu de temps après sa dernière refonte.

C'est qu'il y a, entre autres, plusieurs personnes au pays qui ne sont pas satisfaites de la façon dont la loi fonctionne. Ce n'est qu'à l'issue de ces audiences que nous serons en mesure de dire si nous avons fait du bon travail. Lorsque nous posons des questions, nous ne cherchons pas à pointer un doigt accusateur vers quelqu'un. Nous essayons de comprendre pourquoi les gens se plaignent et s'il y a un message que nous pouvons leur transmettre.

Il y a des groupes qui réclament ouvertement des changements. Ces groupes, que l'on trouve dans diverses régions du pays, se disent des «victimes» ou des «amis des victimes de crimes». Ils s'intéressent à tous les types de crimes, allant des crimes commis sous l'influence de l'alcool aux meurtres. Vous connaissez sans doute très bien leurs doléances concernant la délinquance juvénile.

Ils estiment que les victimes ou leurs proches parents devraient participer aux procédures, qu'ils devraient être présents lors du procès et être représentés par un avocat. Votre province est celle qui a fait le plus à ce chapitre. Est-ce que les adolescents qui comparaissent devant vous rencontrent leurs victimes? Est-ce qu'on les met au courant des conséquences de leurs gestes sur les victimes? Leur explique-t-on pourquoi on doit tenir compte des victimes dans les peines qui leur sont infligées?

Mr. Boies: I shall take the liberty to outline an answer while I see my colleagues perhaps making a different argument. In the existing Act, however, victims are already given the possibility of asserting their points of view. Among the contents of the pre-sentencing report, there is the item ...

Le sénateur Doyle: Je ne veux pas savoir si cela est possible, mais plutôt ce que vous faites.

Mr. Boies: Yes, we are in complete agreement with that. Moreover, we are asking for the status quo. It is a provision with which we often operate in Quebec in the sense that, depending on the nature of the offence, the type of offence, the author of the report, if he sees an opportunity, does so. That is to say that he meets with the victim to determine the impact that it had on the victim, the consequences it had for the victim and the comments made by the victim with respect to the decision to be rendered by the judge. That will also be included in the pre-sentencing report, and the judge will take it into account. We are not against it at all, quite on the contrary. That is something that is highly respected within the enforcement of the Young Offenders Act, the wishes of and the attention paid to the victims.

Mr. Roy: I would add that, in fact, that is part of the existing Act, namely, section 20 of the Young Offenders Act. When the judge makes a decision, he must usually make a probation order in which specialized services such as a probation officer will be offered to the young person. Often what we see in Quebec is that in the orders made by the judge, the judge makes provision for the

[Text]

ordonnances qui sont rendues par le juge, le juge spécifie des moyens pour que l'accusé rencontre la victime et s'explique si, bien entendu, la victime est d'accord à le recevoir.

Cela se fait dans le cadre d'une probation et l'agent de probation est présent et évidemment il y a des excuses qui sont données ou d'autres moyens réparateurs qui peuvent être utilisés également. Je peux vous dire qu'en pratique, la plupart du temps évidemment les accusés sont prêts à rencontrer les victimes et leur expliquer ces motifs mais que les victimes refusent de les rencontrer; avec raison. Alors, c'est difficile à concilier les deux positions.

Pour reprendre l'exemple du sénateur avec le cas que l'on a eu dans les dernières heures, évidemment pour les victimes, dans ce genre de dossier, même la peine de mort ne serait pas assez sévère pour ces accusés. Je pense qu'il faut les comprendre. Mais il faut regarder outre cette cause et également la cause de Londres, il y a quelque temps qui s'apparente grandement à cette cause que l'on vit au Québec, qu'il faut regarder à long terme.

Il faut parler de rééducation, de corrections et évidemment de toutes sortes de processus pour essayer, avant qu'ils tombent dans le domaine adulte où les chances sont plus grandes qu'ils récidivent, il faut leur donner tous les moyens possibles pour les arrêter avant. Je crois que la loi actuelle prévoit beaucoup de mécanismes dans ce sens.

Senator Doyle: Are the victims ever present during the hearings?

M. Boies: Cela va dépendre des dossiers, cela va dépendre des situations. À l'occasion, oui, mais c'est un processus envers lequel on n'est pas du tout rébarbatifs. Si la victime est là, elle peut assister, dépendant du genre de crime, naturellement. À l'occasion, le juge va insister pour que la victime soit là, pour qu'elle voie comment la justice est rendue et non pas se faire dire par le biais des journaux comment la justice est rendue, mais plutôt qu'elle voit et qu'elle ait, à l'occasion, l'opportunité même de s'exprimer oralement devant la Cour pour faire valoir son point de vue de la situation.

M. Roy: Il y a des amendements, si vous me permettez, qui ont fait effet dans le code criminel adulte à ce sujet en donnant des mécanismes de plus en plus importants aux victimes pour se faire entendre lors de la sentence. Mais au niveau des jeunes, je ne connais pas de mécanismes actuellement qui permettent cette façon d'agir. Cependant, dans la plupart de mes dossiers, les victimes sont présentes à la Cour puisque c'est public. J'avais, d'ailleurs, à Rimouski un excellent juge qui prenait le temps d'expliquer à la victime sa décision au niveau soit de mise sous garde ouverte ou fermée avec l'arrêt *J.J.M.*, que j'ai mentionné tout à l'heure. Alors, c'est par région, cela beaucoup actuellement.

Mais vous faites une suggestion qui, à mon avis, est très intéressante puisque dans le Code criminel on a prévu ces mécanismes. Pourquoi ne pas les subordonner maintenant aux adolescents?

Le président: Sénateur Nolin, vous aviez une question rapide, puis cela va être la dernière.

[Traduction]

accused to meet with the victim, if, it is understood of course, the victim agrees to receive them.

That is done as part of probation and the probation officer is present and obviously there are apologies that are given or other means of recompense that can also be used. I can tell you that in practice, most of the time obviously, the accused are prepared to meet with the victims and explain these reasons to them but the victims refuse to meet with them, justifiably. So it's difficult to reconcile the two positions.

To come back to the Senator's example with the case that we have had most recently, obviously for the victims, in this kind of case, even the death penalty would not be harsh enough for these accused. I think we must understand them. But we must look beyond this case and also the case in London, some time ago, which is closely related to this case that we have in Quebec, which must be looked at in the long term.

It is necessary to talk of reeducation, corrections and obviously all kinds of processes to try, before they fall into the adult arena where the chances are greater that they will reoffend; we must give them all possible resources to ensure that they stop beforehand. I believe that the existing Act provides a lot of mechanisms in this regard.

Le sénateur Doyle: Est-ce que les victimes assistent au procès?

Mr. Boies: That will depend on the cases, it will depend on the situations. Occasionally, yes, but it is a process to which people are not at all hostile. If the victim is there, he can attend, and depending on the type of offence naturally. Occasionally, the judge will insist that the victim be there so that he can see how justice is done and not be told by the newspapers how justice is done, but rather that he should see and should have an opportunity occasionally even to express himself orally before the Court, to assert his point of view of the situation.

Mr. Roy: There are amendments, if I may, that have had an effect in the adult Criminal Code in this area by giving victims increasingly important mechanisms to be heard when the sentence is imposed. With respect to young persons, however, I am not aware of mechanisms at this time that allow this approach. However, in most of my cases the victims are present in Court since it is public. Moreover, in Rimouski I had an excellent judge who took the time to explain his decision to the victim with respect to open or closed custody in terms of the decision in *J.J.M.* that I mentioned a moment ago. So it goes by region, very much so at this time.

But you made a suggestion that is, in my opinion, very interesting since in the Criminal Code these mechanisms were provided for. Why not make them apply now to the young persons?

The Chairman: Senator Nolin, you had a quick question but that will be the last.

[Texte]

Le sénateur Nolin: Oui, une question rapide et cela concerne le rapport Jasmin. Je présume que vous êtes familier avec les travaux de ce comité d'étude? Nous devons comprendre qu'il y aura, indépendamment du projet de loi C-37, des suggestions pour améliorer la loi actuelle?

M. Boies: Oui.

Le sénateur Nolin: Oui?

M. Roy: Oui. Au niveau de l'application de la loi davantage, parce que naturellement le mandat était restrictif à leur juridiction dans le sens où comme c'était un comité tiré d'une loi provinciale, je ne pense pas qu'ils partent avec le mandat de proposer des amendements quant au fond de la loi mais plutôt quant à l'application. Je pense que cela va même aller un petit peu plus loin que cela.

Le sénateur Nolin: Parce que le ministre québécois de la Justice fait quand même une demande assez importante au ministre fédéral de la Justice en lui disant: Attendez!

M. Boies: Oui.

Le sénateur Nolin: Avec votre projet de loi, attendez au moins de prendre connaissance du rapport Jasmin.

M. Boies: Oui. C'est-à-dire que l'on ne peut pas présumer du contenu du rapport au niveau de l'application. C'est sûr que le ministre voulait s'assurer de ce qui en était de l'application de la loi telle qu'elle est actuellement avant de commencer à vouloir la modifier. Pour voir effectivement s'il y a des lacunes, à quelque part, des situations que l'on peut corriger, pour faire en sorte d'atteindre des objectifs avec la loi que l'on a là, sans nécessairement la modifier quant au fond puis créer une instabilité judiciaire comme on vous parle, avec des attaques sur le plan constitutionnel. Ne serait-ce que pour cela.

M. Roy: Ce qui est important aussi de dire, c'est qu'au Québec le ministre de la Justice est, en même temps, solliciteur général du Québec, procureur-chef donc, de la Couronne au niveau des dossiers fédéraux. Quand on répondait tout à l'heure que dans le milieu au complet, tant les procureurs de la Couronne que les procureurs de la défense, on s'est tous unis ensemble pour dire: cela ne va pas bien, ce nouveau projet de loi. On est en désaccord de façon générale.

Le sénateur Nolin: Oui, mais si vous permettez, dire: on est en désaccord puis on veut le statu quo. C'est certainement une position, mais il y a toujours moyen d'améliorer une loi.

Comme le Québec depuis longtemps vit dans un système qui est assez original, et qui est certainement bénéfique, il s'agit d'apporter des améliorations que vous suggérez être appropriées. Pourquoi pas le faire à l'occasion de l'examen d'un projet de loi qui veut améliorer lui aussi la loi actuelle? Je pense que la suggestion du ministre de la Justice du Québec, est certainement appropriée. Mais ma question portait sur: Est-ce qu'il y a en avoir des recommandations d'amélioration à la loi canadienne?

M. Roy: Oui. C'est sûr que ces améliorations sont suggérées toujours de façon un peu timide parce que c'est un comité provincial qui examine une loi fédérale. Alors, c'est certain que...

[Translation]

Senator Nolin: Yes, a quick question concerning the Jasmin report. I presume that you are familiar with the work of this committee? Are we to understand that there will be, independently of Bill C-37, suggestions for improving the existing legislation?

Mr. Boies: Yes.

Senator Nolin: Yes?

Mr. Roy: Yes. More with respect to the enforcement of the Act because naturally the terms of reference restricted its jurisdiction in the sense that, as it was a committee set up under a provincial statute, I do not think that they started out with a mandate to propose amendments on the substance of the Act but rather on its enforcement. I think that it will even go somewhat further than that.

Senator Nolin: Because the Quebec Department of Justice has nevertheless made a fairly important request to the federal Minister of Justice saying: Wait!

Mr. Boies: Yes.

Senator Nolin: Wait with your Bill, at least until you can examine the Jasmin report.

Mr. Boies: Yes. That is to say that we cannot presume what the report will say about enforcement. It is certain that the Minister wanted to be sure about the enforcement of the Act as it currently stands before starting to think of amending it to see, in fact, if there are shortcomings, somewhere, situations that can be corrected, to ensure that the objectives are attained with the Act that we now have, without necessarily amending it in substance and then creating judicial uncertainty, to which we referred, with attacks on its constitutional validity. Even if that was all.

Mr. Roy: What it is also important to say is that in Quebec the Minister of Justice is at the same time the Solicitor General of Quebec, the Chief counsel for the Crown in federal cases. Therefore when we answered a moment ago that in this whole area, both Crown counsel and defence counsel, we are all united in saying that it is not good, this new Bill. We are generally disagreed.

Senator Nolin: Yes, but if I may say: We disagree and then we want the status quo. That is certainly one position, but there are always ways to amend an Act.

Since Quebec has long been working with a system that is quite original and which is certainly beneficial, it is a question of making improvements that you suggest would be appropriate. Why not do it on the occasion of an examination of a Bill that is also designed to amend the existing Act? I think that the suggestion made by the Quebec Minister of Justice is certainly appropriate. But my question related to whether recommendations would be made with respect to improving the federal Act.

Mr. Roy: Yes. It is certain that these improvements are always put forward rather timidly because it is a provincial committee that is looking at a federal Act. So it is certain that ...

[Text]

Le sénateur Nolin: Oui mais à ce que je sache, l'application de la justice est encore provinciale?

M. Roy: L'administration.

M. Boies: L'administration.

Le président: L'administration de la justice criminelle est provinciale mais la...

M. Boies: Je vous dis qu'effectivement, dans le cadre de l'application, de l'administration, ils vont se prononcer sur la façon d'améliorer la situation. Mais quant aux modifications, quant au fond de la Loi sur les jeunes contrevenants, comme mon confrère dit, c'est avec une certaine timidité qu'ils vont peut-être avancer des suggestions quant à certaines modifications de fond.

Le président: Je suis content que le point vienne devant nous, parce qu'on l'a eu au comité de l'euthanasie et du suicide assisté. C'est vrai que le Code criminel est fédéral. Puis c'est vrai que la procédure criminelle est fédérale, mais l'administration de la justice, c'est provincial, et s'il y a un domaine dans la constitution où il devra avoir une très grande collaboration, c'est bien dans ce domaine. Le droit criminel, c'est dans tout le Canada. Et puis l'administration de la justice, c'est dans chacune des provinces.

Si une province fonctionne bien, il me semble qu'à ce moment-là, il devrait y avoir des échanges de vues avec les autres provinces pour améliorer le système canadien des jeunes contrevenants. Tant mieux si une province est avancée. Le schème provincial peut être étudié par les autres provinces.

J'ai bien hâte de voir le rapport Jasmin. Évidemment, je sais bien que le rapport Jasmin ne portera pas sur le projet de loi C-37. Que voulez-vous, lui, il enquêtait dans un domaine de compétence provinciale. Mais cela peut nous aider quand même.

Pour ce qui est de la timidité, je ne sais pas si c'est de la timidité. C'est peut-être que l'on devrait avoir une plus grande collaboration. J'aimerais mieux cet aspect plus positif que la timidité qui m'apparaît tout de même assez rare chez les avocats et les gens de la justice.

Je désire vous remercier beaucoup, Madame Trudeau, Me Roy, Me Boies. Je pense que vos commentaires ont été extrêmement utiles à notre comité.

The next witnesses are from Justice for Children and Youth. They are Mr. Brian Weagant, Executive Director, and Mr. Benjamin Moss, Vice-Chairperson, Board of Directors.

Mr. Benjamin Moss, Vice-Chairperson, Justice for Children and Youth: Mr. Chairman, I thank the committee for inviting us here this afternoon. I will first tell you a bit about our organization, and then I will tell you a bit about myself and my colleague. After that, we will go into our position on Bill C-37.

Justice for Children and Youth is a legal clinic that operates in the Toronto area. It practises children's law. It is funded by the Canadian Foundation for Children and Youth in Law, which is a non-profit charitable foundation. It is run by a community volunteer board. We have four practising lawyers, all of whom specialize in children's law. We have a unique viewpoint because

[Traduction]

Senator Nolin: Yes, but, as far as I know, the application of justice is still a provincial matter?

Mr. Roy: The administration.

Mr. Boies: The administration.

The Chairman: The administration of criminal justice is provincial but the ...

Mr. Boies: I would say that in fact with respect to application or administration, they will state their opinion on ways to improve the situation. But as far as the amendments are concerned, as far as the substance of the Young Offenders Act is concerned, as my colleague said, they will perhaps make suggestions concerning substantive amendments with a certain amount of timidity.

The Chairman: I am placed that this point was raised because we had it in the committee on euthanasia and assisted suicide. It is true that the Criminal Code is federal. It is also true that criminal procedure is federal, but the administration of justice is provincial, and if there is one area of the Constitution where there must be a great deal of cooperation, then it is certainly in this area. The criminal law applies throughout Canada. And the administration of justice differs in each of the provinces.

If a province is functioning well, it seems to me that then there should be exchanges of views with the other provinces in order to improve the Canadian system for young offenders. So much the better if one province is well ahead. The provincial scheme may be studied by the other provinces.

I am very eager to see the Jasmin report. Obviously, I am well aware that the Jasmin report will not relate to Bill C-37. What can you expect when it was inquiring into an area of provincial jurisdiction? But it may help us nevertheless.

As far as timidity is concerned, I do not know whether it's timidity. Perhaps there should be greater co-operation. I should prefer this more positive aspect than the timidity which I find nevertheless to be fairly uncommon among lawyers and people working in the justice system.

I should like to thank you very much, Mrs. Trudeau, Me Roy and Me Boies. I think that your comments have been extremely useful to our Committee.

Nos prochains témoins représentent le groupe Justice for Children and Youth. Il s'agit de M. Brian Weagant, directeur exécutif, et de M. Benjamin Moss, vice-président du conseil d'administration.

M. Benjamin Moss, vice-président, Justice for Children and Youth: Monsieur le président, je remercie le comité de nous avoir invités cet après-midi. J'aimerais d'abord vous dire quelques mots au sujet de notre organisation et vous donner quelques détails sur moi-même et sur mon collègue. Nous vous exposerons ensuite notre position sur le projet de loi C-37.

Le groupe Justice for Children and Youth est une clinique juridique de la région de Toronto qui est spécialisée dans le droit de l'enfance. Elle est financée par la *Canadian Foundation for Children and Youth in Law*, un organisme de charité sans but lucratif, et est dirigée par un conseil communautaire composé de volontaires. Ce conseil réunit quatre avocats spécialisés dans le

[Texte]

all of our recommendations and policy positions come out of the case work that is done by the lawyers, as opposed to a more academic criminology philosophy or the like.

I came to be a member of Justice for Children initially through its youth advisory committee, which is a committee made up of young people who advise the board on policy issues. I became involved after having been a consumer of the youth justice system. I am presently studying for my Bachelor of Social Work at Ryerson Polytechnical.

My colleague, Brian Weagant, is one of the four practising lawyers at Justice for Children and Youth.

Initially, we were one of the voices which suggested that it would perhaps be better to shelve the bill until a cross-country consultation was completed, it being only two years since the act was last amended. We felt that proceeding in this manner is like putting the cart before the horse. Changes are proposed before it is determined exactly what everyone thinks the problems are.

That being said, we are in favour of some of the recommendations. There are others which we find to be a bit more troublesome. I will speak to some of the ones that we find to be good.

One positive change has to do with enshrining the concept of rehabilitation, which is included in the statement of purpose. This is an important measure. Many people have been making a distinction between the protection of society and the rehabilitation of young people. As some people have said, the two go hand in hand. We are protecting the interests of society by rehabilitating young people rather than simply warehousing them and being punitive with them.

I should like to speak to the alternatives to custody issue involving cases in which there is no serious personal injury. This is a good idea. Coming from Ontario as I do, I know that many of the young people incarcerated in secure facilities in Ontario are there for low-end property crimes. They may be repeat offenders, but they are ones in which no one was seriously injured. By keeping these people in secure facilities along with more violent offenders, we are putting those kids who are not violent at risk of physical injury from their peers. We are also teaching petty criminals about more advanced crimes. It is said at the Metro West that if you did not know how to hot-wire a car when you went in, you certainly would find out within 12 hours.

We do not think that this measure is necessary. We are not protecting society by keeping petty low-end criminals incarcerated in secure facilities with those who commit more serious offenses.

With respect to the issue of providing for conditional discharges in youth court, we think that is a good idea. We are in favour of any amendment that gives judges a wider array of sentencing options. Judges can then be more creative and craft dispositions to

[Translation]

droit de l'enfance. Nos recommandations et prises de position sont uniques puisqu'elles se fondent sur l'expérience de nos avocats et non sur des données théoriques.

C'est par l'entremise du comité consultatif des jeunes du groupe *Justice for Children* que je suis devenu membre de l'organisme. Le comité regroupe des jeunes qui fournissent au conseil des avis sur les questions de politique. C'est après avoir eu recours au système de justice pour les jeunes que j'ai décidé de joindre à l'équipe. Je poursuis actuellement mes études au Ryerson Polytechnical Institute en vue d'obtenir mon baccalauréat en travail social.

Mon collègue, Brian Weagant, est l'un des quatre avocats qui travaillent pour le groupe *Justice for Children and Youth*.

Notre organisme a été l'un des premiers à demander que l'on mette de côté le projet de loi et qu'on attende l'issue d'une consultation à l'échelle nationale, étant donné que la loi avait été modifiée il y a à peine deux ans. On estimait que l'on mettait la charrue devant les boeufs. On propose des changements avant de savoir exactement quel est le problème.

Cela dit, nous sommes en faveur de certaines des modifications proposées. Il y en a d'autres que nous trouvons plus complexes. Je vous parlerai donc de celles que nous appuyons.

Nous trouvons intéressante l'idée d'inclure le principe de la réinsertion sociale dans l'énoncé de principes. Il s'agit là d'une mesure importante. De nombreuses personnes font une distinction entre la protection de la société et la réhabilitation des jeunes. Comme certains l'ont dit, les deux vont de pair. Nous protégeons les intérêts de la société en favorisant la réinsertion des jeunes et non en les incarcérant et en les punissant.

J'aimerais vous parler des solutions de rechange au placement sous garde lorsque l'infraction commise ne comporte pas de sévices graves à la personne. Il s'agit là d'une bonne idée. Actuellement, en Ontario, une bonne partie des incarcérations concernent des adolescents coupables d'infractions de faible gravité contre la propriété. Il peut s'agir de récidives, mais ce sont des infractions qui ne comportent pas de sévices graves à la personne. En incarcérant ces jeunes avec des délinquants plus violents, nous les plaçons dans une situation où ils pourraient subir des sévices corporels graves de la part de leurs pairs. Nous les mettons également en contact avec des gens qui ont commis des crimes plus graves. On dit à Metro West que si vous ne savez pas comment démarrer une voiture en reliant les fils de contact, vous l'apprendrez en moins de 12 heures.

Cette mesure, à notre avis, n'est pas nécessaire. Ce n'est pas en incarcérant des jeunes qui ont commis des infractions de faible gravité avec ceux qui ont commis des infractions plus graves que nous protégerons la société.

En ce qui concerne la libération conditionnelle au niveau des tribunaux pour adolescents, nous trouvons l'idée intéressante. Nous sommes en faveur de toute modification qui vise à élargir l'éventail des peines pouvant être imposées. Les juges pourront

[Text]

suit individual cases. We do not agree with applying a cookie-cutter approach to sentencing.

Returning briefly to enshrining the concept of rehabilitation, we think that this is a great idea. We also think this is a good time for the federal government to take a role in suggesting and providing for minimums that the provinces should live up to in regard to providing rehabilitative service, something which I have been hearing since we arrived. I have been told before that Quebec has a great system. It seems to me strange that kids in Quebec have access to all these great things whereas kids in some other provinces do not. They are just as likely to benefit from these services. The federal government could take a leadership role in providing for this. Entering into some cost-sharing agreements, which is not a popular idea nowadays, would be one way to allow the provinces to ensure that kids across the board have equal access to services.

Mr. Brian Weagant, Executive Director, Justice for Children and Youth: Mr. Chairman, I should like to highlight for you the parts of this bill to which my organization is opposed. We have resigned ourselves to the fact that this bill will probably be proclaimed in its present form. Let us be loud and clear. We would like to see this bill put on the back burner until after there is provincial-federal consultation.

We have never been able to understand the justification for this bill, except that there was a broad political reason for this bill had to come forward now. We have not had a chance to determine whether or not the amendments of two years ago have worked. For example, all indications are that the transfer provisions were working in Ontario. For reasons largely related to politics and not sound policy, it was seen necessary by the House of Commons to bring this bill forward now.

Having said that, I add my voice to all of those who have appeared before you with compelling arguments against reverse onus transfer. I could help the chairman with the question of constitutionality, if you would like, after we have given some thought to the possible attacks on reverse onus.

We do not know that the amendments which were brought in several years ago have proven to be inadequate in any way. The proof is in the pudding. There is not a 100 per cent transfer rate. Tightening up the transfer provisions would suggest that not enough people were being transferred. The fact of the matter is that not everyone against whom an application is brought is now transferred. That suggests to me that the provisions are being applied properly in the courts across the country.

There are two minor areas to which we would like to draw your attention. These are areas which many groups probably felt were not that important.

One concern has to do with the information-sharing provisions. I have acted for five young people who were expelled from their schools in the city of Toronto. I know that the administrators of teachers' federations and associations have been to Parliament

[Traduction]

alors adapter les peines aux cas individuels. Nous ne sommes pas d'accord avec l'idée d'imposer des peines fixées d'avance.

Pour revenir brièvement au principe de la réinsertion sociale, nous croyons qu'il s'agit là d'une très bonne initiative. Nous estimons également que le gouvernement fédéral devrait fixer des normes minimales que les provinces seraient tenues de respecter, une idée qui a souvent été évoquée depuis notre arrivée ici. J'ai entendu dire que le Québec a un système très efficace. Il est étrange que les jeunes au Québec aient accès à tous ces services formidables, mais pas les jeunes des autres provinces. Ils pourraient eux aussi profiter de ces services. Le gouvernement fédéral devrait prendre l'initiative à ce sujet. Il pourrait conclure des ententes de partage des coûts, même si cette idée n'est pas très populaire de nos jours, pour permettre aux provinces de faire en sorte que tous les jeunes bénéficient des mêmes services.

M. Brian Weagant, directeur exécutif, Justice for Children and Youth: Monsieur le président, j'aimerais vous parler des dispositions du projet de loi auxquelles s'oppose notre organisme. Nous nous résignons au fait que le projet de loi sera sans doute proclamé dans sa forme actuelle. Mais entendons-nous bien. Nous aimerions que ce projet de loi soit abandonné et qu'on attende l'issue d'une consultation fédérale-provinciale avant d'agir.

Nous ne comprenons pas pourquoi ce projet de loi a été déposé, sauf peut-être pour de vagues raisons politiques. Nous n'avons pas encore eu l'occasion de voir si les modifications adoptées il y a deux ans se sont avérées efficaces. Par exemple, tout indique que les dispositions de renvoi ont donné de bons résultats en Ontario. Toutefois, la Chambre des communes a jugé nécessaire de déposer ce projet de loi à ce moment-ci pour des raisons essentiellement politiques.

Cela dit, je partage les vues de tous les témoins qui, au moyen d'arguments solides, se sont prononcés contre la disposition qui inverse le fardeau de la preuve. Si vous le voulez bien monsieur le président, je pourrai vous aider à éclaircir la question de la constitutionnalité de cette disposition après avoir discuté des contestations dont elle pourrait faire l'objet.

Nous ne savons pas si les modifications adoptées il y a quelques années se sont avérées efficaces ou non. Il faut attendre avant d'agir. Ce ne sont pas tous les cas qui font l'objet d'un renvoi. Le fait de resserrer ces dispositions laisse entendre qu'il n'y a pas suffisamment de personnes qui sont renvoyées devant d'autres tribunaux. En fait, les demandes de renvoi ne sont pas toutes acceptées, ce qui donne à penser que les dispositions sont bien appliquées par les tribunaux à l'échelle nationale.

Il y a deux questions mineures sur lesquelles j'aimerais attirer votre attention. De nombreux groupes ont sans doute estimé qu'elles n'étaient pas tellement importantes.

Il y a d'abord la question de la communication de renseignements. J'ai eu l'occasion de défendre cinq jeunes qui avaient été expulsés de leur école à Toronto. Je sais que les dirigeants des fédérations et des associations d'enseignants ont déclaré au

[Texte]

saying, "We need information in order to do proper programming for our students." We say, "Don't believe it."

Information sharing is something about which there is great curiosity, especially when it involves criminal records and what kids are up to outside the classroom. It is my experience that schools in Ontario are not doing proper programming for kids now. I do not know that the additional information they would be getting through the criminal justice system would help them do anything but target specific kids for special disciplinary attention.

The school boards in the city of Toronto have proven that they do not want to be partners with other social agencies. When they have a problem kid, they find a way to get rid of them. I think that is something that was behind the push for information sharing. We could see no legal impediment to a predisposition report containing information from a student's Ontario School Record. If there are some impediments, they could be dealt with in a very minor fashion in the publication or record sections of the act, without bringing in a whole new information-sharing system.

This is a measure which seems benign on the surface. However, given what we know of how people in the education system in the city of Toronto function, we do not trust what will happen with that information sharing.

I should like to deal with the issue of level of custody, taking that power to decide that away from the judges and turning it over to the provinces.

I understand that a province would have to opt into the scheme. Judges are asking for more options so they can be more creative. Taking the level of custody decision away from judges reduces the number of things they can do.

In the province of Quebec, and while the money holds out in Ontario, I am sure the provincial directors will do good things if they have the power to classify custody and programming. However, I would direct your attention to the province of Manitoba, which has already given you an idea what it will do if you turn custodial programming over to them.

Not only is this a bad provision, but some thought should be given to sending this bill back for amendment. We need solid standards around custodial programming that every province in this country must to live up to. This is an area where only the federal government can take leadership.

This is all about money. If we tell the provinces that they must have certain levels of custodial programming, then the provinces will say, "Well, then, you pay for it." If we do not face that issue, then we will have provinces like Quebec, which has a stellar system, and provinces like Manitoba, which thinks that boot camps are a good idea in spite of the literature from the United States which says they are a disaster.

[Translation]

Parlement qu'ils avaient besoin de ces renseignements pour pouvoir offrir des services adéquats à leurs élèves. Notre réponse est la suivante: «Ne les croyez pas.»

La question de la divulgation de renseignements suscite beaucoup d'intérêt, surtout lorsqu'il s'agit d'obtenir des informations sur l'existence de casiers judiciaires et sur ce que font les jeunes en dehors de l'école. Je sais par expérience que les écoles en Ontario n'offrent pas de services adéquats aux jeunes. À mon avis, les renseignements additionnels qu'elles obtiendraient par le biais du système de justice pénale ne serviraient qu'à surveiller de plus près certains élèves.

Les conseils scolaires à Toronto ne veulent pas collaborer avec d'autres organismes sociaux. Lorsqu'un jeune a des troubles de comportement, ils trouvent un moyen de s'en débarrasser. Je crois que c'est une des raisons pour lesquelles ils font des pressions pour être informés. Rien dans la loi n'empêche d'inclure dans un rapport prédécisionnel des renseignements tirés de dossiers scolaires. S'il y a des difficultés, il suffit d'apporter une clarification mineure aux dispositions de la loi qui traitent des dossiers. Il n'est pas nécessaire de mettre sur pied un nouveau système.

Cette mesure peut paraître sans conséquence à première vue. Toutefois, nous savons maintenant comment fonctionnent les conseils scolaires à Toronto de sorte que nous avons des doutes sur l'utilisation qui sera faite de ces renseignements.

J'aimerais maintenant parler du placement sous garde, puisque ce sont maintenant les provinces, et non plus les juges, qui choisiront le type de garde qui sera imposé.

Il semble que les provinces seront libres de participer ou non au programme. Les juges demandent qu'on élargisse l'éventail des options qui leur sont offertes. En leur enlevant le pouvoir de choisir le type de garde qui convient, on réduit leur marge de manœuvre.

Au Québec, alors qu'on attend toujours que l'Ontario délie les cordons de la bourse, les directeurs provinciaux sauront bien se débrouiller s'ils ont le pouvoir de décider des modalités de garde. Toutefois, dans le cas du Manitoba, on voit déjà ce qui arriverait si l'on confiait la responsabilité des programmes de garde aux autorités de la province.

Non seulement cette disposition est-elle mauvaise, mais il faudrait songer à la modifier. Nous devons établir des normes solides pour les programmes de garde, normes que toutes les provinces devront respecter. Seul le gouvernement fédéral peut prendre l'initiative dans ce domaine.

C'est toute une question d'argent. Si nous disons aux provinces qu'elles doivent normaliser leurs programmes de garde, elles vont nous répondre, «Eh bien, c'est à vous de payer.» Si nous ne réglons pas le problème, nous aurons des provinces comme le Québec, qui a institué un régime remarquable, et d'autres comme le Manitoba, qui trouve tout à fait normal de parquer les jeunes dans des camps, une solution désastreuse comme en témoignent les études réalisées à ce sujet aux États-Unis.

[Text]

This is clearly an area where the federal government could take some leadership, and I would urge you to send this bill back with some notes about definitions and what constitutes good custodial programming standards across the country. Please leave the open and secure provisions available for judges, because that will force provinces to keep the two levels of custody and at least pay lip service to the definitions that exist now.

All our points are listed in a very short document which I think you all have. We were told to keep it short so that we could answer questions.

Senator Grafstein: I ask you the same question I asked the last witnesses from Quebec. What is the position of the provincial government with respect to these amendments? To your knowledge, are they pressing for this?

Mr. Weagant: That is a very interesting question. Ontario did not get its submissions to the Justice Committee in on time. I understand it was the only province that did not manage to get it written. You can understand that there are internal problems in our province. It is a policy-oriented provincial government faced with a very real lack of confidence in the justice system and in the voting public. Rather than take an official position, I think they stuck their head in the sand and did not submit it in time.

There are people who sound very good on the policy but do not, especially in an election year, want to come out and appear to be soft on crime. That is one of the beauties of having this body look at this piece of legislation. You do not have the same rigours to control what you do. It is very frustrating to sit down with a bureaucrat from the provincial government, have them agree with you completely, and then hear them say, "But of course we cannot take that position."

Senator Grafstein: I suggest we make notes of that last statement and use that as part of the publicity campaign for promotion of the Senate.

Mr. Weagant: I thought that was the role of the Senate. You do not have to look over your shoulders at a newspaper. You can actually inquire into the policy behind the legislation, which is something I do not think the federal government did in this particular round of amendments.

Senator Grafstein: You have not answered my question.

Mr. Weagant: You were asking about the position Ontario would take.

Senator Grafstein: I understand it is an election year. I understand that the ministers responsible for both the administration of justice and the care and the protection of youth in Ontario may be loathe to set out their true views. As far as you know, what are the views of the province of Ontario in respect to this?

Mr. Weagant: I know they were going to come down in favour of a reduced list for reverse onus, and I know they very definitely liked the drop in open versus secure custody. However, as I say, the bureaucracy now has quite a few resources at its

[Traduction]

Il s'agit manifestement d'un domaine où le gouvernement doit faire preuve de leadership. Je vous encourage donc à demander que l'on ajoute au projet de loi des définitions ainsi que des normes pour les programmes de garde au Canada. Les juges devraient pouvoir continuer à imposer la garde en milieu ouvert et fermé, puisque cela obligerait les provinces à maintenir les deux types de garde et au moins à tenir compte des définitions actuelles.

Ces points sont tous exposés dans le très court document qui, je crois, vous a été distribué. On nous a demandé d'être brefs pour que nous puissions répondre à vos questions.

Le sénateur Grafstein: J'aimerais vous poser la même question que j'ai posée à nos derniers témoins du Québec. Que pense le gouvernement provincial de ces modifications? Est-il en faveur de celles-ci?

M. Weagant: Il s'agit là d'une question très intéressante. L'Ontario n'a pas soumis de mémoire au comité de la justice à temps. Elle est la seule province à ne pas l'avoir fait. Il faut comprendre que le gouvernement est confronté à des problèmes. Il s'intéresse beaucoup plus à programme qu'au système judiciaire et aux électeurs. Plutôt que de prendre position, il a préféré jouer à l'autruche. C'est pourquoi il n'a pas soumis son mémoire à temps.

Il y a des gens qui épousent de grands principes mais qui ne veulent pas, surtout au cours d'une année d'élections, donner l'impression qu'ils sont indulgents envers les criminels. Voilà pourquoi il est utile d'avoir un comité qui examine ce projet de loi. Vous n'êtes pas assujetti aux mêmes contraintes. Il est très frustrant de s'asseoir avec un représentant du gouvernement provincial, de le voir approuver tout ce que vous dites, et ensuite de l'entendre dire, «Mais, bien entendu, nous ne pouvons prendre cette position.»

Le sénateur Grafstein: Nous devrions prendre ce dernier commentaire en note et l'utiliser dans la campagne de promotion du Sénat.

M. Weagant: Je pensais que c'était là le rôle du Sénat. Vous n'avez pas à tenir compte de la réaction du public. Vous pouvez examiner les principes qui sous-tendent ce projet de loi, ce que n'a pas fait, à mon avis, le gouvernement fédéral dans ce cas-ci.

Le sénateur Grafstein: Vous n'avez pas répondu à ma question.

M. Weagant: Vous vouliez savoir ce qu'en pensait l'Ontario.

Le sénateur Grafstein: Je sais qu'il s'agit d'une année d'élection et que les ministres responsables de l'administration de la justice, de la garde et de la protection des jeunes en Ontario hésitent peut-être à dire ce qu'ils en pensent vraiment. À votre avis, quelle est la position de l'Ontario sur ce dossier?

M. Weagant: Je sais que la province était en faveur des dispositions qui portaient sur l'inversion de la charge de la preuve et sur la garde en milieu ouvert et fermé. Toutefois, les fonctionnaires n'ont pas tellement de ressources à leur disposition.

[Texte]

fingertips. After the next budget and election, that may not be the case. Putting that power in the hands of the provincial directors is limited by one important factor, and that is the availability of resources. If there is no bed to put the kid in, what is the point of having that power?

I am fairly certain the ministries responsible for justice were in favour of those two amendments. I know that Ontario is chairing one of the federal-provincial task forces.

Senator Grafstein: Is the provincial government in favour of the reverse onus provision?

Mr. Weagant: Philosophically, and because this is an election year, it is difficult to go to the public and say, "We are not in favour of trying young murderers in adult court." What politician would say something like that in an election year?

Senator Grafstein: On the one hand, we are asked to establish a federal criminal law which is supposed to be free of small "p" political concerns. It is supposed to be a broad sociological law that conforms to society at some sort of evolutionary stage, not in the throes of its ups and downs. On the other hand, we have short-term political pressures or pressures that appear to be, as I think you said in your paper, a quick political fix.

To the best information you have, is it a quick political fix, or is it a public policy view that these are the appropriate measures based on some statistical or other information?

Mr. Weagant: It could only be seen as a quick political fix, because we cannot understand the policy behind these amendments. They defy what we know about the reality.

Senator Grafstein: The statistics with which you are familiar would not lead you to the conclusions demonstrated within this bill?

Mr. Weagant: That is correct. Ontario has been a model of minimal compliance with the federal philosophy in this act since 1984. Why would we expect them to be any different now? This is the province that has championed the split jurisdiction system. We will treat 12- to 15-year-olds one way, and 16- and 17-year-olds another. We have never liked that split in Ontario. Since the act enables them to do that because of its silence on certain things, they have been getting away with it. The problem, of course, is that the bureaucracy has grown up around split jurisdiction. Even a government that had the political will to dismantle, as the New Democrats have, decided that it was too big a bureaucracy and too expensive. They are working on it, but even they cannot dismantle it. Why would Ontario suddenly turn around in its track and suddenly be totally supportive of a bill it has been fighting since 1984?

Senator Grafstein: That is the conundrum I have.

[Translation]

La situation sera peut-être différente après le prochain budget et après les élections. Il y a un facteur important qui empêche la province de confier ce pouvoir aux directeurs provinciaux, et c'est la disponibilité des ressources. S'il n'y a pas d'endroit où placer le jeune, à quoi servirait ce pouvoir?

Je suis certain que les ministres responsables de l'administration de la justice étaient en faveur de ces deux modifications. Je sais que l'Ontario préside un des groupes de travail fédéral-provincial.

Le sénateur Grafstein: Le gouvernement provincial est-il en faveur de la disposition qui inverse le fardeau de la preuve?

M. Weagant: Comme il s'agit d'une année d'élections, il est difficile de dire au public, «Nous ne sommes pas en faveur de l'idée de renvoyer les jeunes criminels devant un tribunal pour adultes.» Quel politique oserait dire une chose pareille une année d'élection?

Le sénateur Grafstein: D'une part, on nous demande d'adopter une loi criminelle fédérale où les intérêts politiques secondaires ne sont pas sensés intervenir. On veut une loi qui repose sur de grands principes sociologiques et qui tient compte des besoins d'une société en évolution, et non pas des aléas du jour. D'autre part, nous sommes confrontés à des pressions politiques qui nous obligent à adopter une solution à court terme ou, comme vous l'avez mentionné dans votre document, une solution ponctuelle.

À votre avis, ce projet de loi représente-t-il une mesure ponctuelle, ou bien une mesure réfléchie qui repose sur des statistiques ou des renseignements bien établis?

M. Weagant: Il ne peut être perçu que comme une mesure ponctuelle parce que nous ne comprenons pas les raisons qui sous-tendent ces modifications. Il ne correspond pas du tout à la réalité.

Le sénateur Grafstein: Les statistiques que vous avez ne vous amènent pas aux mêmes conclusions que celles qui figurent dans ce projet de loi?

M. Weagant: C'est exact. L'Ontario a fait un minimum d'efforts pour se conformer aux principes énoncés dans cette loi depuis 1984. Pourquoi agirait-elle maintenant de façon différente? Elle s'est fait le champion du double système de justice. Les jeunes âgés de 12 à 15 ans sont traités d'une façon, tandis que ceux âgés de 15 et de 17 ans sont traités d'une autre façon. Nous avons toujours été contre ce système. Elle s'est bien tirée d'affaires, puisque la loi lui permet d'agir de la sorte. Le problème, bien sûr, c'est que le système a créé une nouvelle bureaucratie. Le gouvernement néo-démocrate lui-même a manifesté la volonté politique de démanteler ce système, parce que trop lourd et trop coûteux. Il y travaille, mais il ne peut le démanteler. Pourquoi l'Ontario changerait-elle soudainement son fusil d'épaule et appuierait-elle un projet de loi qu'elle dénonce depuis 1984?

Le sénateur Grafstein: C'est ce que je n'arrive pas à comprendre.

[Text]

Senator Andreychuk: It started before 1984. Since the mid-1970s, they have been having philosophical difficulty getting to the age of 18 because of a lack of funds and a lack of resourceing to actually do the job.

Senator Grafstein: Mr. Woodward would be turning over in his grave if he came to the conclusion that this provincial NDP government was supporting legislation like this. I am not a member of the NDP, and I am not a member of the CCF, but I have read many of the speeches Mr. Woodward gave both when he was a Member of Parliament and a private citizen. He would be rolling over in his grave if he felt the province of Ontario, an NDP government, was promoting this legislation.

Mr. Weagant: I agree absolutely.

Senator Grafstein: That shows you I am a small "p" political politician.

Mr. Moss: You were talking about the issue of funding and the split between the 16- and 18-year-olds. I have worked with Phase 2 young offenders in Ontario, and I have done comparative research and had discussion groups between the two groups. It is glaringly obvious that that is the case.

It is not perfect in Ontario, but we do have many more resources for the 12- to 15-year-olds because they are covered by the Ministry of Community and Social Services, which has a different philosophical aim. We deal with 16- and 17-year-olds and the Ministry of Corrections. You could not differentiate the secure facilities where most of the young offenders at the upper end are kept except on the basis that it is a shorter length of time. In fact, they share some buildings with the adult offenders. They spend as little money as they can on programming for those kids.

I think it is mainly a philosophical difference. They are more punitive. They think, "This is Corrections; we warehouse the kids." COM-SOC has a more social services bend to it.

If the federal government does not take a role and specify that we must have programming for these kids and that there are certain minimums with which to comply, the provinces will go for the cheaper option whenever they can.

Senator Grafstein: I have a final question on statistics. Why is it that Ontario has the highest percentage in the country of incarceration of youth?

Mr. Weagant: There are probably two approaches to managing public sentiment. One is public legal education, and one is to appear to be tough. Ontario and the federal government are both very guilty in that the way they have viewed public legal education has been to get tough. They have brought in legislation, made reverse onus transfer seem the way of the future, and put more kids in jail in an effort to make the public more confident in the justice system. It is not working.

[Traduction]

Le sénateur Andreychuk: Cela a commencé bien avant 1984. C'est depuis le milieu des années 70 qu'ils ont de la difficulté à s'occuper des jeunes âgés de 18 ans parce qu'ils n'ont pas les fonds et les ressources nécessaires pour le faire.

Le sénateur Grafstein: M. Woodward se retournerait dans sa tombe s'il apprenait que ce gouvernement néo-démocrate appuyait un projet de loi comme celui-ci. Je ne fais partie du NPD et du CCF, mais j'ai lu bon nombre des discours qu'a prononcés M. Woodward à l'époque où il était député et simple citoyen. Il se retournerait dans sa tombe s'il avait l'impression que l'Ontario, un gouvernement néo-démocrate, défendait ce projet de loi.

M. Weagant: Je suis tout à fait d'accord.

Le sénateur Grafstein: Cela démontre que j'agis selon mes convictions.

M. Moss: Vous avez soulevé la question du financement et de la distinction entre les 16 et les 18 ans. J'ai travaillé avec des jeunes contrevenants en Ontario. J'ai effectué des analyses comparatives entre les deux groupes et j'ai eu des discussions avec eux. C'est évidemment ce qui se passe.

Le système n'est pas parfait en Ontario, mais nous consacrons plus de ressources aux jeunes âgés de 12 à 15 ans parce qu'ils relèvent du ministère des Services communautaires et sociaux, qui adopte une approche différente. C'est le ministère des Services correctionnels qui s'occupe des jeunes âgés de 16 et de 17 ans. On ne peut faire la distinction entre les établissements de garde en milieu fermé où la plupart des jeunes contrevenants de 16 et de 17 ans sont incarcérés; ces derniers sont toutefois emprisonnés pour des périodes moins longues. En fait, ils partagent certains établissements avec des délinquants adultes. Les autorités consacrent le moins d'argent possible aux programmes qui sont destinés à ces jeunes.

Ils adoptent essentiellement une approche différente. Celle du Service correctionnel est beaucoup plus punitive. Ils se disent, «Nous sommes le Service correctionnel; nous parquons les jeunes.» Le ministère des Services communautaires et sociaux adopte, quant à lui, une approche davantage axée sur les services sociaux.

Si le gouvernement fédéral ne nous oblige pas à établir des programmes pour ces jeunes et n'impose pas de normes minimales, les provinces choisiront, lorsqu'elles le peuvent, l'option la plus économique.

Le sénateur Grafstein: J'ai une dernière question à poser au sujet des statistiques. Pourquoi est-ce en Ontario que l'on retrouve le plus grand nombre de jeunes dans les prisons?

M. Weagant: Il y a sans doute deux façons de répondre aux attentes du public. La première est de sensibiliser le public à la loi, la deuxième est de donner l'impression qu'on agit avec fermeté. L'Ontario et le gouvernement fédéral sont tous deux coupables puisqu'ils ont choisi de mieux faire comprendre la loi au public en se montrant plus fermes. Ils ont déposé un projet de loi, mis l'accent sur l'inversion du fardeau de la preuve et incarcéré un plus grand nombre de jeunes pour accroître la confiance du public à l'égard du système judiciaire. Ces mesures ne fonctionnent pas.

[Texte]

I am pleased to say that the province of Ontario has been looking at this seriously since its justice review document was issued. One of the serious impediments to the public being in favour of legislation such as the Young Offenders Act is the amount of knowledge which the public has. One of the reasons Ontario is in this position is because of the profound lack of confidence on the part of the public. The response has been to get tougher and tougher.

There is a move afoot now to see what else can be done than cascading kids into various facilities, because it costs about \$137,000 a year to keep people in there. There are kids in those facilities who probably should not be there. Twenty-five per cent of the girls are incarcerated for crimes against the justice system. They were breaching other court orders. The root offence is meaningless, yet that is how they end up in a secure facility at that cost.

It was probably originally thought that that was a way to keep the public happy, but we know that does not work. You can never dish out enough to satisfy some people.

Senator Grafstein: Mr. Chairman, in France it is not an offence to escape or leave closed custody. In other words, if one leaves closed custody in France, it is not deemed to be an offence which requires a retributive penalty. Twenty-five per cent of incarcerations of young offenders in Ontario could probably be eliminated if that is the source of their problems.

That is simply a comment on the different philosophies which are at war here.

Mr. Weagant: Our judges have their backs against the wall. The public is saying that they are not being tough enough, and the judges are responding in the only way they know.

An interesting study on sentencing was recently done at the University of Toronto. One hundred people were asked what penalty they would impose on someone who had broken into their houses. After being given further information about the offender, they were again asked what sentence they would impose. The result of the study was that the public is probably not as tough as our judges. It is interesting that the public wants the justice system to be so tough when the public themselves, if they knew what was actually going on, would probably be less severe.

Senator Andreychuk: Why is there this public misconception that we are in imminent danger from our youth and therefore have to get tough? You have explained that it is as a result of a lack of education, but somewhere along the line we have lost the point.

When we changed to the Young Offenders Act from the Juvenile Delinquents Act, we were saying that we needed to protect the public, that we needed to secure our society. We decided that rehabilitation through the Young Offenders Act was the key, that warehousing would make them even more violent. We were in fact widening the net. We were trapping all kinds of

[Translation]

Je suis heureux de vous annoncer que l'Ontario examine cette question de près depuis le dépôt de l'étude sur l'appareil judiciaire. Le manque d'information constitue l'un des principaux facteurs qui empêche le public d'appuyer une loi comme celle sur les jeunes contrevenants. Si l'Ontario se trouve dans cette situation, c'est parce qu'on dénote un sérieux manque de confiance du côté du public. La province a donc décidé de répondre par la fermeté.

On tente maintenant de trouver d'autres façons de s'occuper des jeunes plutôt que de les incarcérer dans divers établissements, étant donné qu'il en coûte environ 137 000 \$ par année pour les garder en prison. On trouve dans les prisons des jeunes qui ne devraient peut-être pas y être. Vingt-cinq pour cent des jeunes filles incarcérées ont commis des crimes contre l'appareil judiciaire. Elles n'avaient pas respecté des ordonnances de la cour. L'infraction en soi est dérisoire, mais c'est comme cela qu'elles finissent par aboutir dans une prison.

On pensait sans doute à l'origine que le public serait satisfait de ces mesures, mais ce n'est pas le cas. Il est difficile de satisfaire tout le monde.

Le sénateur Grafstein: Monsieur le président, le fait de s'enfuir ou de quitter un établissement de garde en milieu fermé n'est pas considéré comme une infraction en France. Autrement dit, si un délinquant quitte un établissement de garde en milieu fermé, ce n'est pas considéré comme une infraction qui entraîne une peine. On pourrait probablement éliminer 25 p. 100 des incarcérations en Ontario si cela était la cause du problème.

Je voulais tout simplement souligner les différentes approches qui sont utilisées.

M. Weagant: Nos juges sont acculés au pied du mur. Le public soutient qu'ils ne sont pas assez sévères, et les juges réagissent comme ils le peuvent.

L'Université de Toronto a réalisé récemment une étude intéressante sur le régime des peines. On a demandé à 100 personnes quelle peine ils imposeraient à quelqu'un qui est entré par effraction chez eux. Après leur avoir donné plus de renseignements sur le délinquant, on leur a demandé encore une fois quel genre de peine ils imposeraient. L'étude démontre que le public n'est sans doute pas aussi sévère que nos juges. Il est intéressant de voir que le public veut un système judiciaire plus sévère alors que lui-même se montrerait sans doute plus indulgent s'il était au courant des faits.

Le sénateur Andreychuk: D'où vient cette fausse impression que nos jeunes constituent une menace et que nous devons nous montrer plus sévères à leur égard? Vous nous avez dit que cette situation tient au fait que le public est mal informé. Toutefois, je crois que, à un moment donné, nous nous sommes éloignés du fond du problème.

Lorsque nous avons remplacé la Loi sur les jeunes délinquants par la Loi sur les jeunes contrevenants, nous avons dit que nous voulions mieux protéger le public, la société. Nous avons déclaré qu'il fallait favoriser la réinsertion sociale des jeunes et non pas les parquer dans des établissements puisque cela les rendait encore plus violents. En fait, nous avons élargi le filet. Nous avons

[Text]

kids in a criminal setting, at such an early age, that we were heading toward the U.S. model of continuous incarceration, which has been proven statistically not to work.

If you really want to protect yourself, you do not incarcerate someone for five years, because they will emerge as a very dangerous person. Rather, you try to do something with them for five years. I thought that was what the public wanted and what the young offender system was supposed to do.

Shortage of resources has caused many of the problems. However, in your opinion, why is there a feeling that getting tough will somehow protect us? What do we do to change that?

Mr. Moss: The key is education. You are correct in that the original shift to the YOA from the JDA was an acknowledgment that not all kids being apprehended under the JDA needed to be in custody. Also, there were fears of abuse under the JDA because there was not as much protection of due process. Under the Young Offenders Act, due process is enshrined in law.

I believe that the "get tough" philosophy is a result of the way we discuss and report crime in the media. You hear the sensational details of almost every horrific crime perpetrated by a young person, at least in Toronto, and the story is very quickly turned into a discussion of numbers.

The elements which the judge hears about the offender are not heard by the public. The public only hears that a 16-year-old kid committed a heinous crime and was sentenced to two-and-a-half years. That does not seem like enough retribution. For some reason, we seem to have shifted to a punishment philosophy. I am not exactly sure why that is, other than that we have not done our job and explained to the public, or to the young people who are in for a rude awakening, what the Young Offenders Act actually is and what it means.

As was indicated earlier, there is a misconception that young people will do more time if elevated to adult court, and that is not always the case. Young people are also misinformed. Our agency does a lot of outreach education with young people in schools. They are often surprised to learn that they can actually go to prison for a certain length of time.

We should focus on prevention. As some of the witnesses from Quebec were saying, you have to take a reality approach with kids. You have to tell them the consequences of criminal actions before they get into trouble.

We also have to explain to the public exactly how the Young Offenders Act works. That might result in a shift in public opinion.

Senator Andreychuk: Have you seen an acceleration of criminality in the young people with whom you work and an

[Traduction]

incarcéré des adolescents de toutes espèces dans un milieu criminel, à un très jeune âge, de sorte que nous nous dirigeons maintenant vers le système américain, soit l'incarcération continue, qui s'est avéré inefficace, comme en témoignent les statistiques.

Si vous voulez vraiment vous protéger, vous n'incarcérez pas quelqu'un pendant cinq ans, puisqu'à sa sortie, il sera encore plus dangereux. Vous essayez plutôt de travailler avec lui pendant cinq ans. J'avais l'impression que c'est ce que voulait le public, que c'est ce que la Loi sur les jeunes contrevenants était censée faire.

Le manque de ressources est à l'origine de bon nombre des problèmes. À votre avis, pourquoi a-t-on l'impression qu'on parviendra à mieux se protéger si l'on se montre plus sévère? Que doit-on faire pour changer cette impression?

M. Moss: La solution, c'est l'information. Vous avez raison de dire qu'en remplaçant la Loi sur les jeunes délinquants par la Loi sur les jeunes contrevenants, on reconnaissait le fait que les jeunes incarcérés en vertu de la Loi sur les jeunes délinquants n'avaient pas tous besoin d'être placés sous garde. On craignait aussi que la Loi sur les jeunes délinquants ne soit utilisée à mauvais escient parce qu'il n'y avait pas de garanties de prévues. De telles garanties figurent maintenant dans la Loi sur les jeunes contrevenants.

À mon avis, c'est à cause de la façon dont les crimes sont rapportés par les médias qu'on sent le besoin de se montrer «plus sévère». On nous décrit dans le détail presque tous les crimes horribles qu'a commis un adolescent, du moins à Toronto, et on se met très rapidement à parler de statistiques.

Le public n'a pas accès aux renseignements qui sont transmis au juge. Tout ce qu'il entend, c'est qu'un jeune de 16 ans a commis un crime horrible et qu'il s'est vu imposer une peine de deux ans et demie de prison. Cela ne semble pas assez suffisant. Pour une raison ou une autre, on semble vouloir se montrer plus sévères. Je ne sais pas vraiment pourquoi, sauf que nous n'avons pas bien expliqué au public, ou aux adolescents, pour qui le réveil sera brutal, les modalités de la Loi sur les jeunes contrevenants.

Comme on l'a indiqué plus tôt, on semble croire, à tort, que les adolescents se verront infliger des peines plus longues s'ils sont jugés par un tribunal pour adultes. Or, cela n'est pas toujours le cas. Les jeunes sont eux aussi mal informés. Notre organisme travaille beaucoup avec les jeunes dans les écoles. Ces derniers sont souvent étonnés d'apprendre qu'ils peuvent effectivement être incarcérés pendant une période assez longue.

Il faut mettre l'accent sur la prévention. Comme certains témoins du Québec l'ont dit, il faut expliquer les faits aux jeunes. Il faut leur expliquer les conséquences de leurs gestes avant qu'ils ne commettent un crime.

Il faut également expliquer au public comment fonctionne la Loi sur les jeunes contrevenants. Cela pourrait l'amener à changer d'opinion.

Le sénateur Andreychuk: Avez-vous noté une hausse du nombre de crimes commis par les jeunes avec qui vous travaillez?

[Texte]

acceleration of negative attitude which is not necessarily criminal?

Mr. Weagant: That is a very interesting question. I heard the exchange surrounding statistics earlier.

We know that the charge rate is up, and that is the result of various things, one of which is public reporting. There was a time when, if you did something wrong at school, your parents were phoned. Now the police are called. The number of charges generated in Toronto schools is enormous. No matter what the photographs of police officers surrounded by the guns and knives seized at schools tell you, most of the cases we get from schools involve 13- and 14-year-old boys involved with boy business — assaults. These boys are now being charged, and they must be thrown into the pot when accounting for the charge rate.

I cannot tell you whether violent crime is up or down. I do know that courts are disposing of more cases in that area and that the charge rate of youth for violent crime is pretty well neck and neck with what is happening in the adult world. The question is whether we are becoming a more violent society. Perhaps we are, perhaps not.

In our experience, kids are still being kids, but what was considered to be normal adolescent behaviour when I was an adolescent is now finding its way into criminal court for some kind of correction. One must ask what is better for the correction of behaviour, the criminal courts or parents.

Unfortunately, in many of the provinces, including Ontario as of February 8, many of these soft-end crimes, assaults, et cetera, will be diverted out of the justice system because of the extreme expense of what is, in many cases, just normal adolescent behaviour.

Senator Pearson: Your organization has done much good work for a long time, and you have built up an institutional memory. I have an interest in gender differences. Have you developed any background research on this? Can you direct us on whether the system should be different in any way for boys and girls?

Mr. Weagant: I cannot be very helpful on that. I can only direct you to the youth court statistics. You can get statistics from Ontario on who is in the custody facilities by gender, by age, and by offence. Those statistics would be revealing.

More boys go to jail for violent crimes than girls at this point in time. That begs the question of whether our jails are being misused when young women are in custody for breaches and property crimes.

Senator Pearson: My second question deals with the convention. Are there aspects in the amendments, as you may have heard here earlier today, which are problematic with respect to the obligations we have taken under the convention?

[Translation]

Ont-ils de plus en plus un comportement négatif qui n'est pas nécessairement criminel?

M. Weagant: Il s'agit là d'une question très intéressante. On a déjà parlé plus tôt des statistiques.

Je sais que le nombre d'inculpations est plus élevé et que cette situation tient à divers facteurs, dont un plus grand nombre de cas signalés par le public. À un moment donné, lorsqu'un jeune faisait un mauvais coup à l'école, on communiquait avec ses parents. Maintenant, on appelle la police. Le nombre d'inculpations dans les écoles de Toronto est énorme. Peu importe ce que nous disent les photos de policiers entourés de fusils et de couteaux saisis dans les écoles, la plupart des cas impliquent des jeunes garçons de 13 et de 14 ans qui se battent ensemble. Ces garçons sont maintenant accusés, et ils doivent être pris en compte dans le nombre d'inculpations.

Je ne sais pas si le nombre de crimes violents est à la hausse ou à la baisse. Je sais que les tribunaux sont saisis d'un plus grand nombre de cas dans ce domaine et que le taux d'inculpation chez les jeunes ayant commis des crimes violents correspond à celui qu'on enregistre chez les adultes. La question est de savoir si notre société est en train de devenir plus violente. C'est possible.

D'après notre expérience, les enfants, ça reste des enfants. Toutefois, ce qui était considéré comme un comportement normal quand j'étais adolescent est maintenant puni par les tribunaux. Il faut se demander qui est mieux le placé pour corriger ce comportement, les tribunaux ou les parents.

Malheureusement, dans de nombreuses provinces, y compris l'Ontario depuis le 8 février, bon nombre des infractions relativement mineures, comme les voies de fait, et cetera, ne seront plus portées devant les tribunaux en raison des dépenses énormes qu'entraîne ce qui, dans bien des cas, ne constitue qu'un comportement d'adolescent tout à fait normal.

Le sénateur Pearson: Votre organisme a fait du bon travail pendant très longtemps. Vous avez accumulé beaucoup d'expertise dans ce domaine. Je m'intéresse à la différence entre les sexes. Avez-vous effectué des recherches sur ce sujet? Devrait-on avoir un système différent pour les garçons et les filles?

M. Weagant: Je ne peux pas vous dire grand-chose à ce sujet. Il faudrait consulter les statistiques du tribunal pour la jeunesse. Dans le cas de l'Ontario, vous pouvez obtenir des statistiques sur les incarcérations selon le sexe, l'âge et le type d'infraction commise par les jeunes. Ces données seraient révélatrices.

À l'heure actuelle, il y a plus de garçons que de filles qui sont incarcérés pour des crimes violents. Toutefois, il faut se demander si nos prisons ne sont pas utilisées à mauvais escient lorsqu'on incarcère des jeunes femmes parce qu'elles n'ont pas respecté une ordonnance ou qu'elles ont commis un crime contre la propriété.

Le sénateur Pearson: Ma deuxième question porte sur la convention. Y a-t-il des modifications, comme on l'a laissé entendre aujourd'hui, qui vont à l'encontre des obligations que nous avons contractées en vertu de la convention?

[Text]

Mr. Weagant: The reverse onus directly offends one of the provisions. We do not know how our Court of Appeal will use the convention. The Ontario Court of Appeal heard a case in November where an obvious contravention of the convention was at issue. It will be interesting to see how that factors into their decision.

We do not know what effect the convention will have in our courts just yet. It has been mentioned a few times, but it did not carry the day. I am looking forward to using the convention in the first reverse-onus transfer challenge in Toronto, if I can get my hands on it.

There are other constitutional problems with the reverse onus as well. One can only speculate as to what our top court will decide. Given the splits which have developed lately, it would be pure speculation. There are arguments which can be mounted using both the convention and the Charter.

The Chairman: There is no doubt that the Supreme Court sometimes refers to international conventions or treaties in their judgments. However, as you wisely say, we cannot foresee the reaction of the Supreme Court. Some earlier witnesses claimed a violation of the international convention. It is a very interesting aspect, and we must study it.

Senator Doyle: Do you have any police officers in your organization?

Mr. Weagant: On our board of directors? At this point in time, no, we do not.

Senator Doyle: Are there any in your general membership?

Mr. Weagant: Perhaps in our general membership, yes.

Senator Doyle: Are there any policemen who are involved in youth work and who should, in a perfect world, have the same objectives you do?

Mr. Weagant: In a perfect world, they should. Remember, though, that in the area of criminal law, we primarily do defence work. In the last few years, we have actually done quite a bit of work acting for complainants in cases involving access to complainants' records. However, we cannot have members on the board of directors who will be in conflict with some of the positions which we take publicly.

As an example, we have been extremely critical of how the police deal with the press around the issue of the Young Offenders Act. We feel the people we pay to uphold the law should not be out there publicly criticizing it. That public position of our organization would put police officers or Youth Bureau workers in a conflict position with members of the board of directors. The orientation and mandate of the organization whittles down our world to a certain extent. I must say we do have lawyers from the Children's Aid Society on our board, and I spend half my life fighting with the Children's Aid Society.

Senator Doyle: There was a time in my life when I, too, seemed to be spending half my time fighting with the Children's Aid Society.

[Traduction]

M. Weagant: L'inversion du fardeau de la preuve est contraire à l'une des dispositions. Nous ne savons pas comment la Cour d'appel va appliquer la convention. La Cour d'appel de l'Ontario a été saisie, en novembre, d'une affaire où il y avait manifestement atteinte à la convention. Il sera intéressant de voir l'importance qu'elle accordera à ce facteur dans sa décision.

Nous ne savons pas encore comment nos tribunaux appliqueront la convention. On en a parlé à quelques reprises. J'ai bien hâte d'utiliser la convention dans la première contestation dont fera l'objet la disposition sur l'inversion du fardeau de la preuve à Toronto, si je réussis à obtenir la cause.

Ces dispositions posent également d'autres problèmes d'ordre constitutionnel. On ne sait pas quelle sera la décision de la Cour suprême, compte tenu des jugements partagés qu'elle a rendus récemment. Mais on peut bâtir une argumentation en s'inspirant de la convention et de la Charte.

Le président: Il ne fait aucun doute que la Cour suprême cite parfois des conventions internationales ou des traités dans ses jugements. Toutefois, comme vous l'avez si bien dit, on ne peut prévoir sa réaction. Certains témoins ont laissé entendre qu'il y avait atteinte à la convention internationale. Il s'agit là d'un aspect intéressant sur lequel nous devons nous pencher.

Le sénateur Doyle: Y a-t-il des policiers qui font partie de votre organisme?

M. Weagant: Qui siègent au sein du conseil d'administration? Pour l'instant, non.

Le sénateur Doyle: Y en a-t-il parmi vos membres?

M. Weagant: Peut-être, oui.

Le sénateur Doyle: Y a-t-il des policiers qui travaillent avec les jeunes et qui devraient, dans un monde parfait, partager les mêmes objectifs que vous?

M. Weagant: Dans un monde parfait, oui. Toutefois, il ne faut pas oublier que, en droit pénal, nous sommes surtout chargés de défendre les accusés. Or, au cours des dernières années, nous avons défendu un grand nombre de plaignants qui cherchaient à protéger la confidentialité de leurs dossiers. Toutefois, nous ne pouvons avoir au sein du conseil d'administration des membres qui dénoncent ouvertement certaines de nos prises de position.

Par exemple, nous avons dénoncé la façon dont la police s'est servie de la presse pour critiquer la Loi sur les jeunes contrevenants. Nous estimons que les gens que nous payons pour faire respecter la loi ne devraient pas critiquer cette loi ouvertement. La position de notre organisme aurait pour effet de placer les policiers ou les travailleurs du bureau de la jeunesse dans une situation de conflit avec les membres du conseil d'administration. L'orientation et le mandat de l'organisme nous limitent dans une certaine mesure. Je dois toutefois dire qu'il y a parmi les membres du conseil des avocats de la Société d'aide à l'enfance. Je passe la moitié de mon temps à lutter à ses côtés.

Le sénateur Doyle: J'ai moi aussi, à un moment donné, passé beaucoup de temps à lutter aux côtés de la Société d'aide à l'enfance.

[Texte]

Senator Grafstein: Was that as a child, Senator Doyle? This could be more interesting than the evidence.

Senator Doyle: I still consider myself to be a child.

Senator Grafstein: We are all God's children.

Senator Doyle: Yes. Even on the campaign trail.

In one study we did on juvenile offenses, we took a long look at information sharing. We were appalled by what we found. We found that when a child came before a juvenile court, a court investigator would go to the school and collect information from the child's file, including comments recorded by teachers over his school years. In many cases, the teachers were no longer on staff. In some cases, the teachers were young and inexperienced. In no case was any teacher brought to the court to explain why they had written a negative report.

We found the whole process confounded the rights of children. The evidence was not sworn, questioned, or in any way challenged; it was simply accepted by the court as part of the record. We understood that a great many changes were later made. Is that true?

Mr. Weagant: Will the amendments in the YOA aid in that situation at all? The situation will probably be worsened by the information-sharing section, coupled with the provision which allows the same people who gathered that bad information to put their view on sentencing before the court.

The act allows a probation officer to put a recommendation in a predisposition report. From a legal point of view, I find that quite offensive. I come to court with a position for my client, and the Crown is there with a position for the state. We each have a client from whom we take instructions, and we must support our positions legally. The probation officer is accountable to no one and is a third voice in the court. I have very strong feelings on this, and I would urge you to carefully look at this issue as well. There is a very specific invitation, and the predisposition report can contain recommendations as to sentencing.

If we are to change our disposition hearings into a kind of case-management meeting, that is fine. However, as long as they are part of the criminal process, the hearing is still litigious. I call evidence, they call evidence, and we argue about what the law should be and what law should be brought to bear.

On the question of the mis-information in the predisposition reports, I must plead *mea culpa* for the defence bar. By and large, we do not do the job we could at the disposition hearing. That is changing. In Toronto, there is now a very tight central core of young offenders lawyers.

[Translation]

Le sénateur Grafstein: Quand vous étiez enfant, sénateur Doyle? Cela pourrait être plus intéressant que le sujet à l'étude.

Le sénateur Doyle: Je me considère toujours comme un enfant.

Le sénateur Grafstein: Nous sommes tous des enfants de Dieu.

Le sénateur Doyle: Oui. Même en campagne électorale.

Nous avons eu l'occasion de nous pencher longuement sur la question de la divulgation de renseignements dans une de nos études sur les infractions commises par les jeunes. Nous avons été consternés par ce que nous avons découvert. Nous avons appris que lorsqu'un jeune est traduit devant un tribunal pour adolescents, un enquêteur se rend à l'école pour consulter le dossier scolaire de l'enfant et y puiser des renseignements, y compris les observations notées par les enseignants au fil des ans. Dans bon nombre des cas, les enseignants ne travaillaient plus à cette école. Dans d'autres, les enseignants étaient jeunes et inexpérimentés. Aucun enseignant n'a été convoqué devant le tribunal pour expliquer pourquoi il avait fait un rapport négatif.

Nous avons constaté que cette démarche portait atteinte aux droits des enfants. Les preuves n'étaient pas données sous serment, remises en question ou contestées. Elles étaient tout simplement acceptées par le tribunal. De nombreux changements ont été apportés par la suite. Est-ce exact?

M. Weagant: Est-ce que les modifications proposées à la Loi sur les jeunes contrevenants vont permettre d'améliorer la situation? La disposition sur la divulgation de renseignements risque d'aggraver les choses, tout comme celle qui permet aux personnes qui ont recueilli ces renseignements négatifs de présenter des recommandations sur la peine à imposer.

La loi permet à un agent de probation de faire une recommandation dans le rapport prédécisionnel. Du point de vue juridique, je trouve cela offensant. Je me présente devant le juge dans le but de défendre les intérêts de mon client, et la Couronne est là pour défendre ceux de l'État. Nous avons tous deux un client qui nous donne des instructions, et nous devons défendre notre position en nous appuyant sur des arguments juridiques. L'agent de probation ne rend des comptes à personne et agit comme tierce partie. J'ai de sérieuses réserves à ce sujet et je vous encourage à examiner cette question de près. Le rapport prédécisionnel peut comprendre des recommandations sur la peine à imposer.

Si nous voulons transformer les audiences concernant la décision en séances de gestion des cas, c'est très bien. Toutefois, tant et aussi longtemps qu'elles feront partie du processus pénal, les audiences demeureront litigieuses. Je présente des témoins, ils présentent des témoins, et nous discutons des règles juridiques et de la loi qui devrait être invoquée.

En ce qui concerne les faux renseignements qui pourraient figurer dans le rapport prédécisionnel, je dois avouer ma culpabilité. Dans une certaine mesure, nous n'effectuons pas notre travail lors de l'audience portant sur la décision. Mais cela est en train de changer. À Toronto, on trouve maintenant un noyau très serré d'avocats qui défendent des jeunes contrevenants.

[Text]

Deborah Hanscom did her masters thesis on disposition hearings. The thesis is available; I think it was published. Ms Hanscom conducted a very good survey of judges and received an 87-per-cent return rate. She wanted to determine what lawyers were doing on behalf of kids at disposition hearings. Apparently both defence and Crown were soundly and roundly criticized for letting the PDR go by as gospel.

There are many explanations for this, not the least of which is that, when the Young Offenders Act came in as criminal legislation, the field was occupied by criminal lawyers whose mindset was to go to trial and for whom guilt or innocence was the ultimate issue, leaving final disposition to the judge. In young offenders' cases, however, we know the real game is in the disposition hearing.

On behalf of my profession, I say we could use a kick in the butt on this issue. We should be challenging the information. We should be demanding that the information is properly in front of the court. We should be given time to go over the reports before court, instead of getting the report as you walk in the courtroom door to the disposition hearing.

There is another issue around information-sharing. In some areas of my province, when a probation officer asks a school for information for a predisposition report, the school would not give out information without a release from the offender. If the young offender does not sign the release, then the predisposition report does not have that information. That is the example which is always cited to me for the information-sharing sections.

I practice in Scarborough Court, which is a satellite court in Toronto. There is a school liaison officer there who will, on occasion, come to a bail hearing with information regarding truancy, for example, from the Ontario Student Record, and they will give that information to the Crown.

The whole discussion of information which can and cannot be shared is a form of posturing. The changes really belie the fact that the Crown just wants more information. If the schools can give out information in a Scarborough court, they can give it out to a probation officer doing a PDR later on. The fact that the school does one thing for one party on one day and refuses to do it for somebody else on another day shows it is much less of a problem than the school boards are pretending. In my opinion, there is a whole other motive, and that motive is the issue.

Mr. Moss: Sharing information in reverse is really a way for the schools to screen their students. In effect, you may be denying a child education rights by including certain things in his school record. As it stands now, the schools cannot get records of criminal activity which took place outside the school setting.

As a social worker, I have tried to get kids in my care into school programs. When the school learns the child is in open custody, they ask why, and I respond that I cannot tell them that. The school then responds that they will not take the child into the

[Traduction]

Deborah Hanscom a préparé une thèse sur les audiences concernant les décisions. Je crois qu'elle a été publiée. Mme Hanscom a mené un sondage auprès des juges; 80 p. 100 d'entre eux ont répondu. Elle voulait savoir ce que faisaient les avocats chargés de représenter les jeunes lors des audiences. La défense et la Couronne ont, paraît-il, été vertement critiquées parce qu'elles ont accepté les rapports prédécisionnels comme parole d'Évangile.

De nombreuses raisons ont été avancées pour expliquer cette situation. Entre autres, lorsque la Loi sur les jeunes contrevenants a été adoptée, tout ce qui intéressait les avocats au criminel, c'était de se présenter devant un tribunal et d'obtenir un jugement de culpabilité ou d'innocence, laissant la décision finale au juge. Dans les cas concernant les jeunes contrevenants, nous savons que tout se joue lors de l'audience portant sur la décision.

Je sais que les membres de ma profession ont besoin de se faire secouer sur ce point. Nous devrions contester les renseignements. Nous devrions exiger que les renseignements soient fournis en bonne et due forme au tribunal. Nous devrions avoir le temps d'examiner les rapports avant de nous présenter devant le juge, et non pas les obtenir au moment de nous présenter à l'audience.

La question de la divulgation de renseignements pose un autre problème. Dans certaines régions de ma province, lorsqu'un agent de probation demande à une école de lui fournir des renseignements pour son rapport prédécisionnel, l'école n'accepte de les fournir qu'avec le consentement du jeune contrevenant. Si ce dernier refuse, les renseignements ne seront pas inclus dans le rapport prédécisionnel. C'est l'exemple qu'on nous cite toujours.

Je pratique le droit au tribunal de Scarborough, qui est un tribunal satellite situé à Toronto. Il y a un agent de liaison des écoles qui, à l'occasion, se présente à une audience sur le cautionnement avec des renseignements sur, par exemple, le nombre de cours manqués par le jeune. Ces renseignements sont tirés des dossiers scolaires et transmis à la Couronne.

Toute cette discussion entourant les renseignements qui peuvent être divulgués ou non est illusoire. Le fait est que la Couronne veut davantage de renseignements. Si les écoles peuvent fournir des renseignements à un tribunal de Scarborough, ils peuvent les fournir à un agent de probation qui préparera un rapport prédécisionnel. Le fait que l'école accepte de fournir des renseignements à une partie, et refuse de faire la même chose pour quelqu'un d'autre montre que le problème n'est pas aussi grave que le laissent entendre les conseils scolaires. À mon avis, le motif est tout autre et c'est de ce côté là qu'il faut regarder.

M. Moss: La divulgation de renseignements constitue en fait pour les écoles un moyen de passer les étudiants au crible. En effet, on risque de priver un enfant de ses droits à l'éducation en incluant certains éléments d'information dans son dossier scolaire. À l'heure actuelle, les écoles ne peuvent obtenir des renseignements sur les actes criminels commis en dehors de l'école.

En tant que travailleur social, j'ai essayé de faire inscrire des enfants placés sous ma surveillance dans des programmes scolaires. Lorsque l'école apprend que l'enfant est placé en milieu ouvert, elle demande pourquoi. Je dois lui dire que je ne peux lui

[Texte]

program. I respond that child has been placed here to go to school and get on with his life, and they are telling me he cannot go to this school because I am not prepared to break the law by breaching confidentiality. Now the schools are trying to do it legally.

I suggest that, if given that information, the schools will not be any more inclined to accept the student, but the information will be on his student record and will follow him throughout his school career. The offence may have taken place outside the school and may have no real impact on the student's behaviour in school.

Senator Doyle: As a footnote on that, when we spoke to teachers about the use of their conduct reports in the courts, they were appalled. They had no idea that the reports were being used for that purpose. The reports were not written to be used as a measurement stick for anything other than the child's classroom performance or his approach to the subject being studied.

Senator Andreychuk: I know there are cases where parents are challenging the school for not disclosing the fact that children under certain custodial systems are in the classrooms. While I think you have a valid point as to how the schools may use the information, public pressure is driving the actions of the school system.

I was involved in a program near and dear to another senator's heart, Katimavik. When we tried to place kids into schools, saying that we knew they had some difficulties but, having accepted them in the program, we wanted them to become part of the community, there was a public reaction. The liability seemed to lie on the school board for having "allowed" that to happen.

Mr. Weagant: I heard a funny comment by a judge who was presiding over a young offender's second assault charge. She said she had never heard a teacher come forward and say, "If only we had known about the assault two years ago, we could have prevented this one." What is the connection between the information and what they want to do with it?

The only way to prevent the second assault, if indeed they both happened on school property, was to exclude that student from education, and that is starting to be the trend. Punitive public sentiment is pushing Scarborough to do what it is doing. I fear, of course, that they are just creating an under-class. There is approximately one student per month put out on the street now. There is a 12-year-old coming up for lifetime expulsion in East York this month. The school boards have arrangements where they will not take other's expelled students.

We know the American statistics clearly show that upwards of two-thirds of all daytime break and enters are performed by students who should be in school. We are creating this class. The potential for information sharing to be a bomb for some kids is very real.

[Translation]

fournir ces renseignements. Elle m'informe alors qu'elle ne peut accepter l'enfant dans le programme. Je lui réponds que l'enfant a été placé ici pour aller à l'école. Les autorités me disent qu'il ne peut fréquenter cet établissement parce que je ne suis pas prêt à violer la loi et à divulguer des renseignements confidentiels. Maintenant, les écoles essaient de le faire légalement.

À mon avis, les écoles, même si elles obtiennent ces renseignements, ne seront pas plus inclinées à accepter l'élève; toutefois, les renseignements seront versés au dossier de l'adolescent et le suivront tout au long de sa carrière d'étudiant, alors que l'acte criminel aura été commis en dehors de l'école et n'aura aucun impact réel sur son comportement.

Le sénateur Doyle: Lorsque nous avons dit aux enseignants que leurs rapports étaient utilisés devant les tribunaux, ils sont restés très étonnés. Ils ne savaient pas que les rapports étaient utilisés à cette fin. Ils étaient rédigés dans l'unique but d'évaluer le rendement de l'élève dans la salle de classe ou encore d'évaluer l'intérêt manifesté par celui-ci pour le sujet étudié.

Le sénateur Andreychuk: Je sais que des parents contestent parfois la décision d'une école de ne pas dévoiler le fait qu'il y a dans la salle de classe des enfants placés sous garde. Votre point concernant l'utilisation que les écoles peuvent faire des renseignements est fort valide. Toutefois, ce sont les pressions du public qui poussent les écoles à agir comme elles le font.

J'ai participé à un programme auquel un autre sénateur attachait beaucoup d'importance, soit Katimavik. Lorsqu'on essayait de placer des enfants dans des écoles, tout en affirmant qu'on savait qu'ils posaient quelques problèmes mais, comme ils avaient été acceptés dans le programme, on voulait qu'ils fassent partie de la communauté, le public protestait. On semblait reprocher au conseil scolaire d'avoir «laisser» une telle situation se produire.

M. Weagant: Je me souviens d'un commentaire bizarre qu'a fait un juge lors du procès d'un jeune contrevenant accusé pour une deuxième fois de voies de fait. Elle a dit qu'elle n'avait jamais entendu un enseignant dire, «Si seulement nous avions su qu'il avait été accusé de voies de fait il y a deux ans, nous aurions pu l'empêcher de récidiver.» Quel rapport y a-t-il entre les renseignements et l'utilisation qu'ils veulent en faire?

La seule façon d'empêcher la deuxième infraction, si les deux ont vraiment été commises sur le terrain de l'école, c'était d'empêcher le jeune de fréquenter l'établissement, et c'est ce qu'on fait de plus en plus. Ce sont les pressions du public qui poussent Scarborough à agir ainsi. Or, on risque de créer une classe marginale. À l'heure actuelle, environ un élève est expulsé tous les mois d'une école. Ce mois-ci, un jeune de 12 ans sera expulsé à vie de toute école de East York. Les conseils scolaires s'entendent pour ne pas accepter les jeunes qui sont expulsés des autres conseils.

Les statistiques compilées aux États-Unis montrent clairement que près de deux tiers des entrées par effraction sont commises par des jeunes qui devraient être à l'école. Nous sommes en train de créer une classe marginale. La disposition sur la divulgation de renseignements risque de nuire considérablement à certains jeunes.

[Text]

Senator Andreychuk: As a further footnote on that, I used to bring the directors into my court and say to them: "It is true that these are incorrigible kids. I would not want them. Can I throw them out of my courtroom, too, as you have thrown them out of school?" The more aggressive the behaviour, the less resources I have, but I do not have the luxury of expelling them from a courtroom. Where is the never-never land? This is a dilemma.

Mr. Weagant: You are raising the issue of specialized programming for our worst kids, and that is an idea which should be examined. Twelve or fifteen years later, we are still arguing about choice of forum and the process around trying this young person. Imagine the money that will be spent in Ontario on these transfer hearings, when the real issue is elsewhere.

The federal government should be looking at what we should do for the very small number of children who are involved in very serious crimes and who need to be removed from people for a while. We know what is being done in Manitoba, and we are know what is being done in Quebec.

Senator Stanbury: Mr. Chair, I am watching the clock, and I am almost embarrassed to ask anything. However, I am so concerned about the attitudes I see developing in Canada. I have observed the same things develop in the States, but to a far greater extent.

You mentioned that there are many more charges these days because kids in school are being charged for getting into a fight or some such thing. I think back to my own school days and wonder what would have happened if we were charged every time we got into a fight. All I received was a dressing-down from my mother for breaking my school-bag strap or my glasses in a fight on the way home from school. Now, however, it is a big deal. Everybody gets hysterical about it.

Mr. Weagant: If you had given someone a black eye, you may not have received an education in Scarborough.

Senator Stanbury: We depend upon people like you to try to reverse that whole attitude. The media could help but, again, they seem to be following the American theme, trying to make an O.J. Simpson-type circus in any circumstance.

I am concerned by the seemingly legitimate excuse of the provinces that they do not have the money to develop the facilities and the process, the counselling, all the things which Quebec has done. Eighty per cent of those in custody are involved in non-violent crimes. The cost is approximately \$139,000 a year for each of those people.

Mr. Weagant: At that specific facility, it is \$136,000.

Senator Stanbury: I have figures of \$80,000 to \$100,000 a year, which is probably average across the country. Why not cut

[Traduction]

Le sénateur Andreychuk: J'avais l'habitude de convoquer les directeurs dans ma salle de tribunal et de leur dire: «Il est vrai que ces enfants sont incorrigibles. Je n'en voudrais pas. Mais puis-je les expulser de ma salle de tribunal tout comme vous les avez expulsés de votre école?». Plus l'adolescent a un comportement agressif, moins je dispose de ressources pour lui venir en aide. Toutefois, je n'ai pas le pouvoir de l'expulser de la salle de tribunal. Il s'agit là d'un véritable dilemme.

M. Weagant: Il faudrait mettre sur pied des programmes spécialisés pour les enfants à problèmes. C'est une idée sur laquelle nous devrions nous pencher. Nous en sommes encore, après douze ou quinze ans, à discuter du choix de la juridiction compétente pour juger cette jeune personne. Imaginez l'argent que dépensera l'Ontario pour tenir ces audiences de renvoi, alors que le véritable problème se situe ailleurs.

Le gouvernement fédéral devrait trouver des moyens de venir en aide au petit nombre de jeunes qui commettent des crimes très graves et qui ont besoin d'être enfermés pendant un certain temps. Nous savons ce qui se fait au Manitoba, et nous savons ce qui se fait au Québec.

Le sénateur Stanbury: Monsieur le président, je vois l'heure avancer et je me sens presque gêné de poser une question. Toutefois, je trouve inquiétantes les attitudes qui sont en train de se développer au Canada. La même chose s'est produite aux États-Unis, mais dans une plus large mesure.

Vous avez dit qu'il y a plus d'inculpations aujourd'hui parce que les enfants dans les écoles se battent entre eux, ainsi de suite. Je me demande ce qui serait arrivé, à l'époque où j'allais à l'école, si on avait porté une accusation contre un enfant chaque fois qu'il s'était battu avec quelqu'un. Quand je me battais avec quelqu'un en rentrant de l'école et que je brisais mon sac d'école ou mes lunettes, j'avais droit à une engueulade de la part de ma mère. Aujourd'hui, on fait toute une histoire avec cela. Les gens s'énervent.

M. Weagant: Si vous aviez donné un œil au beurre noir à quelqu'un, vous n'auriez pas pu fréquenter une école de Scarborough.

Le sénateur Stanbury: Nous dépendons de gens comme vous pour changer ces attitudes. Les médias pourraient aider, mais encore une fois, ils semblent suivre la tendance américaine, qui est de transformer toute situation en véritable cirque, comme c'est le cas avec le procès O.J. Simpson.

Les provinces affirment, et leur excuse semble légitime, qu'elles n'ont pas les moyens de mettre sur pied des installations, des services de counselling, comme l'a fait le Québec. Quatre-vingt pour cent des contrevenants placés sous garde ont commis des crimes non violents. Chaque contrevenant coûte environ 139 000 \$ par année.

M. Weagant: À cet établissement précis, le coût est de 136 000 \$.

Le sénateur Stanbury: Les chiffres que j'ai indiqués qu'ils coûtent entre 80 000 \$ et 100 000 \$ par année, ce qui est

[Texte]

that number down to 40 per cent and take the extra money and develop some facilities?

If we do not do something, more money will be needed to build prisons, as in the United States. They are building boot camps. The Governor of Florida has come up with another billion dollars to build more prisons. What will that accomplish? At the moment, Canada is following the same path.

How does Bill C-37 help us to deal with that situation? Where are the areas where Bill C-37 helps us, and where are the areas where it hinders us?

Mr. Moss: Your comments cut to the core of why we support some of the amendments, such as alternatives to custody. No one is seriously injured. There are a large number of children in secure custody facilities for offenses of minor significance in terms of personal injury.

My colleague was discussing school-yard scuffles and kids being charged criminally for these incidents. In Toronto, there are some pilot projects dealing with peer mediation and the violence in schools issue. If the children are dealt with in this fashion, that will free up beds in the facilities to incarcerate those who are more serious offenders. Those agencies need less money to operate with fewer inmates.

For many of these diversionary projects, the money can come out of some other systems. I myself do a field placement program by the Toronto Board of Education primarily for kids who are chronic non-attenders of school. We also have a mandate to deal with the Toronto School Board's response to zero tolerance, which is the rotating 20-day suspension. We work with kids so that they are still in school and not in a custody facility. They are still being educated.

One youth we have now has adjusted to our program well. He is not a problem. He is good evidence that this approach works. He did not have to end up in a custody facility. If he had not been given to us, he probably would have been in a custody facility.

Mr. Weagant: Ultimately, I do not think the amendments will do what we want them to do. It is one thing to enshrine the concept of rehabilitation in the statement of principle. It is quite another thing to allow the provinces to decide what to do about that and what the level of custodial programming will be.

The only way this act will aid in what we are discussing would be if it were not implemented right now. This committee should go across the country to find out what works and what does not work. That work has been done in Ontario, and my guess is it has

[Translation]

probablement la moyenne nationale. Pourquoi ne pas ramener ce chiffre à 40 p. 100 et utiliser l'argent pour mettre sur pied d'autres services?

Si nous ne prenons aucune mesure, il faudra construire d'autres prisons, comme c'est le cas aux États-Unis. Ils sont en train de construire des camps. Le gouverneur de la Floride a trouvé un autre milliard de dollars pour construire plus de prisons. Qu'est-ce que cela va donner? Le Canada est en train de faire la même chose.

Comment le projet de loi C-37 peut-il nous aider à venir à bout de cette situation? Quels sont les domaines dans lesquels le projet de loi C-37 s'avérera efficace, et ceux dans lesquels il ne le sera pas?

M. Moss: C'est pour ces raisons que nous appuyons certaines des modifications, comme les solutions de rechange au placement sous garde. Personne n'a subi de sévices graves. On trouve beaucoup d'enfants dans les établissements de garde en milieu fermé qui ont commis des infractions ayant comporté des sévices peu graves à la personne.

Mon collègue parlait des batailles qui ont lieu dans les cours d'école et des accusations qui sont portées contre les enfants. À Toronto, on a mis sur pied des projets-pilotes qui mettent l'accent sur la médiation par les pairs et la violence dans les écoles. Si les enfants sont traités de cette façon, on pourra faire de la place dans les prisons pour incarcérer ceux qui ont commis des crimes plus graves. Ces organismes auraient besoin de moins d'argent s'il y avait moins de détenus.

Les fonds nécessaires pour bon nombre de ces projets peuvent provenir d'autres sources. Je m'occupe personnellement d'un programme de placement mis sur pied par le conseil scolaire de Toronto et qui s'adresse essentiellement aux jeunes qui s'absentent fréquemment de l'école. Nous sommes également chargés d'administrer le programme tolérance zéro du conseil scolaire de Toronto, qui impose des suspensions régulières de 20 jours. Nous travaillons avec les enfants pour qu'ils puissent continuer de fréquenter l'école et ne pas se retrouver dans un établissement de placement. Ils continuent de recevoir une éducation.

Nous avons un jeune adolescent qui s'est très bien adapté au programme. Il ne pose pas de problèmes; il est la preuve que ce programme fonctionne. Il n'a pas été placé sous garde dans un établissement, mais on l'aurait fait s'il ne nous avait pas été confié.

M. Weagant: Je ne crois pas que les modifications vont donner les résultats escomptés. C'est une chose que d'inclure le principe de la réinsertion sociale dans l'énoncé des principes. Mais permettre aux provinces de décider de l'application du principe et des services de garde qu'elles offriront, ça, c'est une tout autre histoire.

Pour l'instant, il n'y a qu'une seule chose à faire, et c'est d'abandonner ce projet de loi. Le comité devrait se rendre dans les différentes régions du pays pour voir ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Cette analyse a déjà été faite en Ontario et au

[Text]

been done in Quebec. We know what does not work for sure, and now we are evaluating programs that have good outcomes.

I work with Ontario money. We have to build an outcome study for anything we wish to do. Nothing that receives money these days unless you can say after a certain period of time that you are achieving results. The only type of programming in Ontario that does not have to live up to this requirement is custody.

Why must we go ahead with this bill now? Why not place this on the back burner until the federal government takes some leadership and states, "This is what we know right now," and build it into the regulations. That would be very sellable to the public.

Each round of amendments is fiddling with the numbers. The same number of people are affected, and the same number of people are ending up in jails for the same length of time.

Senator Bacon: In your submission, you mentioned that the provinces are to select level of custody. You are opposed to that in that, without standardized custodial programming in Canada, this provision will enable certain provinces to subject these youth to ineffective but inexpensive warehousing. If we standardize the custodial programming in Canada, would that lower the level of custody in Quebec and Ontario, for example?

Mr. Weagant: It would not if there were minimums. If we say, "You must at least have this," a province such as Quebec that has a more enlightened approach to youth is not prohibited from carrying on exactly the way it is now. It could probably ignore the legislation without fear of ever crossing a line. However, it would do a heck of a lot of good in some of the Prairie provinces and Ontario.

Senator Bacon: It could do some good in the prairies, yes, but Ontario is okay, is it not?

Mr. Weagant: Ontario is okay right now; however, it will be in serious trouble. The justice system is finally looking at some cuts, and the cuts will happen by reducing the amount of beds and custody. I can see what will happen. The programming will start to disappear. The public knows we are spending quite a bit of money on rehabilitation of young persons. The right-wing newspapers will have a field day. "Why are we spending this money on the kids? Why do they have TVs?"

Senator Bacon: When you refer to standardization, you mean minimum standards?

Mr. Weagant: That is right, minimum standards.

Senator Lewis: Did you make a similar presentation to the House of Commons committee on this bill?

[Traduction]

Québec si je ne m'abuse. Nous savons ce qui ne fonctionne pas, et nous sommes en train d'évaluer les programmes qui ont donné de bons résultats.

Mes travaux sont financés par l'Ontario. Nous devons soumettre une analyse pour tous les projets que nous souhaitons entreprendre. Aucune initiative n'est financée de nos jours, sauf si vous êtes prêt à dire qu'au bout d'un certain temps, vous obtenez des résultats. Les seuls programmes en Ontario qui sont exclus de ce critère, ce sont les programmes de placement.

Pourquoi aller de l'avant avec ce projet de loi? Il faudrait le mettre de côté et attendre que le gouvernement fasse preuve de leadership et déclare, «Voici ce que nous savons,» pour ensuite inclure ces données dans des règlements. Le public l'accepterait très bien.

On ne fait que jouer avec les chiffres chaque fois qu'on présente une série de modifications. Le même nombre de personnes sont visées, et le même nombre de personnes finissent par être incarcérées pour la même durée.

Le sénateur Bacon: Vous avez dit dans votre exposé que les provinces vont choisir le type de garde. Vous êtes contre cette idée car, en l'absence de normalisation des programmes de garde au Canada, cette disposition permettra à certaines provinces de parquer les jeunes dans des conditions peu susceptibles de les aider, mais bon marché. Si nous normalisons les programmes de garde au Canada, est-ce que cela va contribuer à réduire le nombre de personnes placées sous garde au Québec et en Ontario, par exemple?

M. Weagant: Pas s'il y avait des normes minimales. Si nous disons, «Vous devez au moins offrir ceci,» cela n'empêcherait pas une province comme le Québec, qui adopte une attitude déjà plus ouverte à l'égard des jeunes, de faire exactement ce qu'elle fait à l'heure actuelle. Elle pourrait sans doute faire abstraction de la loi sans craindre de dépasser les limites. Toutefois, cela permettrait d'améliorer la situation dans certaines des provinces des Prairies et en Ontario.

Le sénateur Bacon: Cela permettrait d'améliorer la situation dans les Prairies, oui, mais l'Ontario se débrouille bien, n'est-ce pas?

M. Weagant: Oui, l'Ontario se débrouille bien pour l'instant. Toutefois, elle risque d'avoir de sérieux problèmes. L'appareil judiciaire est en train de faire l'objet de coupures, et ces coupures se réaliseront en réduisant le nombre de lits et de programmes de garde. C'est ce qui va se produire. Des programmes vont commencer à disparaître. Le public sait que nous consacrons beaucoup d'argent à la réinsertion sociale des jeunes. Les journaux de la droite vont s'en donner à coeur joie. «Pourquoi consacrons-nous tout cet argent à des enfants? Pourquoi ont-ils des téléviseurs?»

Le sénateur Bacon: Lorsque vous parlez de normalisation, vous parlez de normes minimales?

M. Weagant: C'est exact.

Le sénateur Lewis: Avez-vous exposé les mêmes arguments au comité de la Chambre des communes?

[Texte]

Mr. Moss: It was almost identical. They were looking at the same brief. Our positions have not changed. They may have asked some different questions which may have elicited different responses; however, the basic position and the information has been almost identical.

Senator Lewis: Therefore, they had the benefit of your views?

Mr. Weagant: We are around.

The Chairman: I thank the witnesses for attending today.

I need a motion that, pursuant to rule 103, reasonable travel and living expenses for Professor Nicholas Bala, Professor Anthony Doob, Maurice Rose, Brian Weagant and Benjamin Moss be paid upon request. Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: This committee will not be sitting tomorrow. Senator Lewis and I will have a brief steering committee meeting to decide when our next sitting will be, but it will probably be at the end of this month. We will continue to study the Young Offenders Act, because there are still points that need to be studied.

Senator Stanbury: I suggest we hear from some of the people who are feeling the great need for this bill, perhaps some western provinces. I understand that all provinces, except Quebec, have been applying great pressure to have this bill passed. We should hear from them.

Senator Andreychuk: The way the Young Offenders Act was structured in Quebec, they are free to come here. The people who work in the systems in the other nine provinces are provincial employees, and they cannot appear before us.

Senator Stanbury: Yes, they can.

Senator Andreychuk: Their governments will not let them. It is a conflict. They cannot come and be critics, nor can the custodial authorities. While Quebec has been the most vocal in opposition, the other provinces are not that happy with it either because they do not know where the money will come from. It is a transfer payment issue.

Senator Stanbury: That is blackmail.

The Chairman: Those who disagree should have the right to appear before us.

Senator Stanbury: The Senate is made up of regional representatives, so we have a responsibility to hear from the provinces. If the provinces have something to say, then we want to hear them. If they want this bill, they should be prepared to advocate it.

The Chairman: They have not asked to be heard.

Senator Grafstein: I am not a member of this committee, but I am vitally interested in the policies and principles of the bill. I suggest to the committee that you specifically request the senior

[Translation]

M. Moss: Presque les mêmes. Ils ont reçu le même mémoire. Notre position n'a pas changé. Ils nous ont peut-être posé des questions différentes qui ont donné lieu à des réponses différentes. Toutefois, notre position et les renseignements fournis étaient presque les mêmes.

Le sénateur Lewis: Ils connaissent donc votre point de vue?

M. Weagant: Oui.

Le président: Je remercie les témoins d'avoir comparu aujourd'hui.

Je propose que, conformément à l'article 103, une indemnité raisonnable pour frais de voyage et de séjour soit versée, sur demande, à MM. Nicholas Bala, Anthony Dobb, Maurice Rose, Brian Weagant et Benjamin Moss. Êtes-vous d'accord?

Des voix: Oui.

Le président: Le comité ne siégera pas demain. Le sénateur Lewis et moi-même rencontrerons brièvement le comité de direction pour fixer la date de notre prochaine réunion. Ce sera sans doute à la fin du mois. Nous continuerons d'examiner la Loi sur les jeunes contrevenants, parce qu'il reste des points à éclaircir.

Le sénateur Stanbury: Je propose que nous entendions le point de vue de personnes qui appuient ce projet de loi, peut-être les représentants de certaines provinces de l'Ouest. Je crois comprendre que toutes les provinces, sauf le Québec, désirent que le projet de loi soit adopté. Nous devrions entendre leur point de vue.

Le sénateur Andreychuk: Les représentants du Québec sont libres de venir témoigner devant nous, compte tenu de la façon dont la Loi sur les jeunes contrevenants est structurée au Québec. Ceux qui travaillent dans le système dans les neuf autres provinces sont des employés provinciaux. Ils ne peuvent comparaître devant nous.

Le sénateur Stanbury: Oui, ils le peuvent.

Le sénateur Andreychuk: Leur gouvernement ne les laissera pas. Il y a un conflit. Ils ne peuvent, pas plus que les surveillants, venir critiquer le projet de loi. Même si le Québec est celui qui a le plus dénoncé le projet de loi, les autres provinces n'en sont pas tellement satisfaites parce qu'elles ne savent pas d'où l'argent proviendra. Il s'agit d'une question de transfert de paiement.

Le sénateur Stanbury: C'est du chantage.

Le président: Ceux qui ne sont pas d'accord devraient avoir le droit de comparaître devant nous.

Le sénateur Stanbury: Le Sénat est composé de représentants régionaux, de sorte que nous avons la responsabilité d'entendre le point de vue des provinces. Si elles ont quelque chose à dire, nous voulons les entendre. Si elles sont en faveur du projet de loi, elles devraient être en mesure de le défendre.

Le président: Elles n'ont pas demandé à comparaître.

Le sénateur Grafstein: Je ne fais pas partie de ce comité, mais je m'intéresse de très près à l'orientation et aux principes de ce projet de loi. Le comité devrait demander aux principaux

[Text]

ministers responsible for the administration of justice and the administration of the Young Offenders Act of at least three provinces attend before the committee.

One province should be the province of Ontario. I want to hear what the government of my province has to say about this bill. I think we should make a specific request. If the provincial government has some views about this and not able to make those views known to the other place because of time constraints, we should hear them.

I cannot speak for the other provinces; however, I would be interested in hearing what the Government of British Columbia has to say. Quebec, British Columbia and Ontario represent more than 50 per cent of the population of Canada.

The Chairman: If Ontario and B.C. are invited, everyone must be invited.

Senator Grafstein: Once you get those two, the rest will follow. Speaking as a senator from Ontario, I should like to know what the province says before I vote on this particular bill. If the committee is unsuccessful in obtaining their input, please advise those of us from Ontario, and I will see the ministers and the premier directly.

The Chairman: We will hear the Minister of Justice at the end of all the testimony.

Senator Lewis: None of the provinces have offered to come. What is the process asking them? Are they sent a notice, or are they asked?

The Chairman: Sometimes it is by special invitation, for example, as with the Special Senate Committee on Euthanasia and Assisted Suicide. However, some do not attend. We have no control over that. All we can do is invite them.

Senator Lewis: Are the witnesses asked if they wish to come? Are they sent a notice stating that we are having these hearings and asking them if they would like to attend? Are they simply asked to attend? There are three possible scenarios.

The Chairman: It is up to each committee to decide how they wish to deal with it. I know that, in other committees, a special request is made to the Attorney General of each province to attend. Quebec usually answers that it is not traditional for the Attorney General of Quebec to appear before a federal committee.

Senator Stanbury: May I suggest that it be phrased in such a way as to indicate that their evidence would be most helpful to us.

The Chairman: I am prepared to do that.

Senator Grafstein: If this committee does have a sitting in the last week of April, would you mind sending me a notice of that? I am not sure I can attend, but I am interested in the substance of the bill and am doing my own homework on it now.

[Traduction]

ministres responsables de l'administration de la justice et de la Loi sur les jeunes contrevenants d'au moins trois provinces de comparaître devant lui.

L'Ontario devrait être l'une de ces provinces. Je veux savoir ce que le gouvernement de ma province pense de ce projet de loi. Nous devrions demander à ce qu'elle compare. Si la province a quelque chose à dire à ce sujet et qu'elle n'a pas été en mesure d'exposer son point de vue dans l'autre endroit, faute de temps, nous devrions l'entendre.

Je ne peux pas parler au nom des autres provinces. Toutefois, j'aimerais savoir ce que le gouvernement de la Colombie-Britannique pense de cette mesure. Le Québec, la Colombie-Britannique et l'Ontario représentent plus de 50 p. 100 de la population du Canada.

Le président: Si on invite l'Ontario et la Colombie-Britannique, alors il faudrait inviter tout le monde.

Le sénateur Grafstein: Une fois que ces deux provinces comparaitront, les autres suivront. En tant que sénateur de l'Ontario, j'aimerais connaître le point de vue de la province avant de me prononcer sur ce projet de loi. Si le comité ne peut obtenir son point de vue, j'aimerais qu'il en informe tous les représentants de l'Ontario. Je rencontrerai personnellement les ministres et le premier ministre.

Le président: Nous entendrons le ministère de la Justice en dernier.

Le sénateur Lewis: Aucune des provinces n'a proposé de venir témoigner devant le comité. Quelle est la démarche utilisée? Est-ce qu'on leur envoie un avis ou est-ce qu'on leur demande de comparaître?

Le président: On leur envoie parfois une invitation spéciale, par exemple, comme ce fut le cas avec le comité sénatorial spécial sur l'euthanasie et l'aide au suicide. Toutefois, certaines ne comparaissent pas. Nous n'avons aucun contrôle là-dessus. Tout ce que nous pouvons faire, c'est de les inviter.

Le sénateur Lewis: Est-ce qu'on demande aux témoins s'ils veulent comparaître? Est-ce qu'on leur envoie un avis pour leur annoncer que nous allons tenir des audiences et leur demander s'ils veulent comparaître? Les convoque-t-on tout simplement? Voilà trois scénarios possibles.

Le président: Il revient à chaque comité de décider de la marche à suivre. Je sais que d'autres comités envoient une invitation spéciale au procureur général de chacune des provinces. Habituellement, le Québec répond qu'il n'est pas d'usage pour le procureur général de cette province de comparaître devant un comité fédéral.

Le sénateur Stanbury: Je propose que l'invitation soit formulée de manière telle à leur indiquer que leur témoignage serait de la plus haute importance.

Le président: Je suis disposé à le faire.

Le sénateur Grafstein: Si le comité décide de se réunir la dernière semaine d'avril, pouvez-vous m'envoyer un avis? Je ne suis pas sûr de pouvoir assister à la réunion, mais ce dossier m'intéresse beaucoup et j'y travaille de mon côté.

[Texte]

The Chairman: We will do that. Thank you all very much.
The committee adjourned.

[Translation]

Le président: Nous le ferons. Merci beaucoup.
La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

For Bill C-37:

From the "Centre communautaire juridique de Montréal":

Claude Boies, Lawyer.

From the "Commission des services juridiques":

Diane Trudeau, Coordinator, Standing Committee on Youth;

Jean Roy, Lawyer, "Centre communautaire juridique du Québec";

Claude Boies, Lawyer.

From Justice for Children and Youth:

Brian Weagant, Executive Director;

Benjamin Moss, Vice-Chairperson, Board of Directors.

Pour le projet de loi C-37:

Du Centre communautaire juridique de Montréal:

Claude Boies, avocat.

De la Commission des services juridiques:

Diane Trudeau, coordonnatrice, Comité permanent de la Jeunesse;

Jean Roy, avocat, Centre communautaire juridique du Québec;

Claude Boies, avocat.

De «Justice for Children and Youth»:

Brian Weagant, directeur exécutif;

Benjamin Moss, vice-président, Conseil d'administration.



First Session
Thirty-fifth Parliament, 1994-95

Première session de la
trente-cinquième législature, 1994-1995

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Président:
L'honorable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Monday, May 1, 1995

Le lundi 1^{er} mai 1995

Issue No. 28

Fascicule n° 28

Sixth Proceedings on:
Examination of Bill C-37, An Act to amend
the Young Offenders Act and the Criminal Code

Sixième fascicule concernant:
L'étude du Projet de loi C-37, Loi modifiant
la Loi sur les jeunes contrevenants et le Code criminel

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Chairman*

The Honourable P. Derek Lewis, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Kinsella
Bacon	* Lynch-Staunton
Desmarais	(or Berntson)
Doyle	Neiman
* Fairbairn (or Graham)	Nolin
Gigantès	Pearson
Jessiman	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

Vice-président: L'honorable P. Derek Lewis

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Kinsella
Bacon	* Lynch-Staunton
Desmarais	(ou Berntson)
Doyle	Neiman
* Fairbairn (ou Graham)	Nolin
Gigantès	Pearson
Jessiman	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, May 1, 1995
(32)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 505, Victoria Building, at 1:30 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Gerald-A. Beaudoin, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Bacon, Beaudoin, Doyle, Gigantès, Jessiman, Lewis and Pearson (8).

Other Senator present: The Honourable Senator Stanbury (1).

In attendance: Marilyn Pilon, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Ontario Social Development Council:

Brian Scully, Defence Counsel, Member of the Board of Directors and Chairman of the Youth Justice Committee.

From the Federation of Saskatchewan Indian Nations (FSIN):

Cal Albright.

From the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies (CAEFS):

Kim Pate, Executive Director.

From CAVEAT (Canadians Against Violence Everywhere Advocating its Termination):

Priscilla de Villiers, President.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, March 21, 1995, the Committee continued its consideration of Bill C-37, An Act to amend the Young Offenders Act and the Criminal Code. (*See Minutes of Proceedings, Issue No. 23, for the full text of the Order of Reference*).

Brian Scully, Chairman of the Youth Justice Committee of the Ontario Social Development Council, made a statement and answered questions.

Cal Albright of the Federation of Saskatchewan Indian Nations (FSIN) made a statement and answered questions.

Kim Pate, Executive Director of the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies (CAEFS), made a statement and answered questions.

Priscilla de Villiers, President of CAVEAT (Canadians Against Violence Everywhere Advocating its Termination), made a statement and answered questions.

It was agreed, — THAT, pursuant to Rule 103, reasonable travel and living expenses for Brian Scully, Cal Albright and Priscilla de Villiers be paid upon request.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le lundi 1^{er} mai 1995
(32)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 13 h 30, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Gerald-A. Beaudoin (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Bacon, Beaudoin, Doyle, Gigantès, Jessiman, Lewis et Pearson (8).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Stanbury (1).

Également présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, Marilyn Pilon, attachée de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du Conseil de développement social de l'Ontario:

Brian Scully, avocat de la défense et membre du Conseil d'administration et président du comité de la justice pour la jeunesse.

De la «Federation of Saskatchewan Indian Nations (FSIN)»:

Cal Albright.

De l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry (CAEFS):

Kim Pate, directeur exécutif.

De «CAVEAT (Canadians Against Violence Everywhere Advocating its Termination)»:

Priscilla de Villiers, présidente.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 21 mars 1995, le comité poursuit son examen du projet de loi C-37, Loi modifiant la Loi sur les jeunes contrevenants et le Code criminel. (*Pour le texte entier de l'ordre de renvoi, voir le procès-verbal du fascicule n° 23*).

Brian Scully, président du comité de la justice pour la jeunesse du Conseil de développement social de l'Ontario, fait une déclaration et répond aux questions.

Cal Albright de la «Federation of Saskatchewan Indian Nations (FSIN)» fait une déclaration et répond aux questions.

Kim Pate, directeur exécutif de l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry (CAEFS), fait une déclaration et répond aux questions.

Priscilla de Villiers, présidente de «CAVEAT (Canadians Against Violence Everywhere Advocating its Termination)», fait une déclaration et répond aux questions.

Il est convenu, — **QUE**, conformément à l'article 103 du Règlement, une indemnité raisonnable pour frais de voyage et de séjour soit versée, sur demande, à Brian Scully, Cal Albright et Priscilla de Villiers.

[Text]

[Traduction]

At 5:18 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

À 17 h 18, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

ATTESTÉ:

La greffière du comité

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, May 1, 1995

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-37, to amend the Young Offenders Act and the Criminal Code, met this day at 1:30 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Gérard-A. Beaudoin (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, our first witness is Mr. Brian Scully. I invite you to proceed, sir, to make your presentation, saving some time at the end for members of the committee to ask questions.

Mr. Brian Scully, Defence Counsel, Member of the Board of Directors and Chairman of Youth Justice Committee, Ontario Social Development Council: Mr. Chairman, on behalf of the Ontario Social Development Council, I would like to thank you for the opportunity to address you today.

The Ontario Social Development Council is presently in its eighty-sixth year. It is a council whose focus is social issues, both in terms of promoting social policy and advocating social issues primarily on behalf of those who are disadvantaged in our society, including those who are suffering unemployment and poverty. We have a special focus on children and their needs.

Indeed, we have had a strong interest in the youth justice system since before the inception of the Young Offenders Act. Since the enactment of young offenders legislation, we have sponsored three conferences.

The first conference was held in 1987. It focused on dispositions at the hearing stage.

In 1989, we sponsored a conference which dealt primarily with issues as they relate to children living in the north, primarily in Ontario. Its special emphasis was on native children.

In November 1993, we sponsored a conference called "Youth Justice in Crisis". We have just received the English language report from that conference. The French language report will be available within about two weeks' time. We will ensure that members of this committee are provided with copies of that conference document.

The focus of our organization has been to bring together professionals and players in the system from all different disciplines to focus on the problems and strengths of the system. In this way we can try to find the things that work and try to focus on solutions for those things that do not work.

As the chairman has noted, I am chair of the Youth Justice Committee of the organization. I am a lawyer practising every day in the city of Toronto. I have a special interest in representing young people. Probably 70 per cent of my practice is representing

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 1^{er} mai 1995

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, saisi du projet de loi C-37, Loi modifiant la Loi sur les jeunes contrevenants et le Code criminel, se réunit ce jour à 13 h 30 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Gérard-A. Beaudoin (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, notre premier témoin est M. Brian Scully. Vous avez la parole, monsieur, pour nous faire votre exposé et nous vous prions de laisser un peu de temps pour que les membres du comité puissent vous poser des questions.

M. Brian Scully, avocat de la défense, membre du conseil d'administration et président du comité de la justice pour la jeunesse, Conseil du développement social de l'Ontario: Monsieur le président, je tiens à vous remercier, au nom du Conseil du développement social de l'Ontario, de votre invitation à comparaître aujourd'hui.

Le Conseil du développement social de l'Ontario existe maintenant depuis 86 ans. Il s'intéresse aux questions sociales, tant sur le plan de la promotion de la politique sociale que de l'action en faveur de mesures sociales spécifiques, visant principalement les personnes défavorisées de notre société, notamment les chômeurs et les démunis. Nous mettons particulièrement l'accent sur les enfants et leurs besoins.

De fait, nous nous sommes intéressés de près à la justice pour la jeunesse avant même l'adoption de la Loi sur les jeunes contrevenants. Depuis sa promulgation, nous avons parrainé trois conférences.

La première a eu lieu en 1987 et se concentrait sur les décisions au stade de l'audience.

En 1989, nous avons parrainé une conférence qui traitait principalement des problèmes des enfants vivant dans le Nord, principalement en Ontario. L'accent y était mis sur les enfants autochtones.

Puis, en novembre 1993, nous avons parrainé une conférence sur le thème «La justice pour la jeunesse en crise». Nous venons de recevoir le compte rendu en langue anglaise de cette conférence. Le compte rendu en langue française sera disponible dans deux semaines environ et nous veillerons à faire parvenir des exemplaires de ce rapport aux membres du comité.

Notre organisation a toujours privilégié une démarche pluridisciplinaire, consistant à rassembler des professionnels et des intervenants de différentes disciplines pour analyser les points faibles et forts du système. Nous pouvons ainsi déterminer quelles mesures donnent de bons résultats et rechercher des solutions dans les domaines qui laissent à désirer.

Ainsi que le président l'a indiqué, je suis président du comité de la justice pour la jeunesse de notre organisation. Je suis avocat et j'exerce à Toronto. Je m'intéresse particulièrement à la représentation des jeunes. Près de 70 p. 100 de mon activité consiste à

[Text]

young people charged under the Young Offenders Act. As well, I represent young people in the child welfare system. I also do some work in family law.

It is certainly apparent to those of us who practise in the area of the law pertaining to young offenders, as well as doing work in the child welfare system, that there is a phenomenal cross-over. The statistics will bear that out, something which I will address in a little while.

In February, we had the opportunity to make a presentation before the committee of the House of Commons. At that time, I was assisted by our president, Michael Cushing, as well as by Katherine Beamish. I am sad that both of them are not here today. I am particularly sad that Katherine is not here. She is a lawyer who practises in Sioux Lookout, Ontario. She has a great deal of experience and expertise in dealing with native children. I know that it would have been of great interest for you to have heard from her with regard to these issues. Unfortunately, she could not make the trip. In her stead, I will try to fill in as best I can.

We have a general concern about the amendment process. We also addressed the house committee prior to the last round of amendments when the Honourable Pierre Blais was Minister of Justice. At that time, certain amendments to the Young Offenders Act were being considered. We were promised by the government of the day that prior to any further amendments being brought forward there would be a full and comprehensive review of all the issues as they pertained to youth justice.

The new government suggested that perhaps we should make a few amendments to the Young Offenders Act and, after making those few amendments, there would be a full and comprehensive review of the youth justice system with a view to bringing in some amendments. That was frustrating for those of us who are practising on the front line. We feel that the amendment process is being driven by politics and not by empirical research or full and broad consultation within the community.

After the original amendments were made in 1992, we looked forward to a comprehensive review. We were depressed that such a review did not take place. I was fortunate enough to be one of 25 or 26 people who were brought to Ottawa in February of 1994 for consultation with the minister. Professor Tony Doob was the individual who put together that group of people. Professionals from across the country were in attendance. There were representatives of the Crown present. I believe I was the only defence counsel present. There were representatives from the fields of psychiatry, social work, probation, criminology and the corrections services from various provinces across the country.

It was our unanimous suggestion to the minister that there should be a broad and comprehensive review of the youth justice system before any amendments were made. Despite that admonition on our part, shortly thereafter amendments were brought forward into the house and the consultation process was started.

[Traduction]

représenter des jeunes accusés en vertu de la Loi sur les jeunes contrevenants. Je représente également des enfants dans le système de bien-être de l'enfance. J'exerce également dans le domaine du droit familial.

Le juristes qui ont affaire aux jeunes contrevenants ainsi que ceux qui travaillent dans le système de l'aide à l'enfance savent bien qu'il y a un recoupement phénoménal entre les deux secteurs. Les statistiques le prouvent, ainsi que je le montrerai tout à l'heure.

En février, j'ai eu la possibilité de comparaître au comité de la Chambre des communes. J'étais alors secondé par notre président, Michael Cushing, ainsi que par Katherine Beamish. Je regrette qu'ils n'aient pu m'accompagner aujourd'hui et particulièrement désolé de l'absence de Katherine. C'est une avocate qui exerce à Sioux Lookout, en Ontario. Elle possède une grande expérience des enfants autochtones. Je sais que vous auriez été grandement intéressés par ce qu'elle a à dire sur tous ces problèmes. Malheureusement, elle n'a pu faire le voyage et je vais essayer de combler son absence de mon mieux.

Nous nourissons une préoccupation générale à l'égard de tout le processus de modification de la législation. Nous sommes déjà intervenus au comité de la Chambre avant la dernière série de modifications, lorsque l'honorable Pierre Blais était ministre de la Justice. À l'époque, un certain nombre de modifications à la Loi sur les jeunes contrevenants étaient en délibération. Le gouvernement de l'époque nous a promis qu'avant toute nouvelle modification il y aurait une étude complète et exhaustive de tout le système de justice pour la jeunesse.

Le nouveau gouvernement a émis l'avis qu'il serait peut-être bon d'apporter quelques changements à la Loi sur les jeunes contrevenants sans attendre, et de procéder ensuite à une étude complète du système judiciaire pour la jeunesse, éventuellement suivie d'autres modifications. Cela est frustrant pour nous qui travaillons en première ligne. Nous estimons que le processus de modification est déterminé par des considérations politiques et non par une recherche empirique ou une large concertation avec la collectivité.

Après l'adoption des modifications originelles en 1992, nous attendions une étude exhaustive. Nous avons été déprimés de voir qu'elle n'était pas faite. J'ai eu la chance de faire partie des 25 ou 26 personnes que le ministre a fait venir à Ottawa en février 1994 pour consultation. C'est le professeur Tony Doob qui avait constitué le groupe, lequel comprenait des professionnels de tout le pays. Il y avait également dans l'assistance des avocats de la poursuite. J'étais le seul avocat de la défense présent. Il y avait en outre des représentants de disciplines telles que la psychiatrie, le travail social, la libération conditionnelle, la criminologie et les services correctionnels de diverses provinces.

Nous avons été unanimes à recommander au ministre une étude complète et exhaustive de tout le système judiciaire pour la jeunesse avant que des modifications soient introduites. Malgré cela, des modifications ont été introduites à la Chambre des communes et le processus de consultation a été lancé.

[Texte]

I will not go over in minute detail the position we took before the house, but I would like to highlight some of the comments we made at that time.

With regard to the increase of sentence for murder to ten years and seven years, it is our position that there is no empirical data to establish — that is, no research — that there is any magic to five years, seven years or ten years, vis-à-vis the need to know what we are doing before we make these amendments. Our organization could live reluctantly with the increase in sentence if the government were prepared to abolish transfers, period. There may be some justification for a longer sentence to allow for treatment if those sentences would bring with them specialized treatment facilities for young people who are sentenced to longer sentences.

It is a myth to think that if we sentence youth to longer periods of time, they will receive treatment. Treatment is available in some of the youth facilities. In Ontario, where most of my experience is based, the Cadillac services tend to be found in the phase 1 system — that is, up to age 16. But the cost is phenomenal. The cost of housing one person at the Syl Apps Centre, the Cadillac treatment centre in southern Ontario, is \$150,000 per year for one person.

If we are to sentence kids to longer periods of time — and that is the kind of service that they will need in order to reintegrate them back into the community — then as a government and as a community we must consider where the money will come from to provide this treatment for these kids. We cannot simply pass a law and then put them away and forget about them. We are concerned about that.

I will address youth being transferred into the adult system in a few minutes. In Ontario, the only facility that provides treatment for young persons in the penitentiary system is at Warkworth. That is a specialized program for sex offenders. If we are transferring young people into the adult system and have them for long periods of time, that may be done by way of transfer. If you are talking about a young person who at 16 years of age is sentenced to seven years, you will find that the provincial authorities will not be willing to have them stay at provincial institutions past the age of 19, 20 or 21. They will want to transfer them into the adult system at that time.

Once that happens, we should recognize that there is no treatment there. Those kids will be warehoused. They are young and malleable. If they have been prone to violent behaviour before and are exposed to adults who are incarcerated for violent behaviour, those youths will re-enter society a menace to the community, not as rehabilitated individuals or people who can fit back into the community. In fact, we may be doing a remarkable disservice to the community rather than a service to it.

If we are imposing longer sentences strictly for the purposes of punishment — and I would submit that that is probably what is happening — we should be honest about that. To suggest that longer sentences will allow kids to receive treatment and care so

[Translation]

Je ne passerai pas en revue de façon détaillée les positions que nous avons exprimées au comité de la Chambre, je vais simplement mettre en lumière certains éléments saillants.

Pour ce qui est de la majoration de la peine pour meurtre à dix ans et sept ans, notre position est qu'il n'existe aucune donnée empirique (c'est-à-dire aucune recherche) démontrant qu'une durée de cinq ans, sept ans ou dix ans s'imposerait avec une telle évidence qu'il n'y aurait pas lieu de s'interroger sur ce que nous faisons avant d'apporter de tels changements. Notre organisation pourrait se faire une raison et admettre l'accroissement de la durée des peines si le gouvernement abolissait purement et simplement les renvois en tribunal pour adultes. Il peut y avoir quelque justification à imposer des peines plus longues si cela va permettre un traitement, à condition de créer en même temps des installations de traitement spécialisées pour ces jeunes condamnés à des peines plus longues.

C'est un mythe que de penser que si l'on condamne les adolescents à des peines plus longues, ils vont bénéficier d'un traitement. Il en existe dans certains établissements pour jeunes. En Ontario, qui est la province que je connais le mieux, les meilleurs services se rencontrent dans le système de phase 1, c'est-à-dire les établissements qui reçoivent les jeunes jusqu'à l'âge de 16 ans. Mais le coût en est phénoménal. Le coût du logement d'une personne au Centre Syl Apps, le meilleur centre de traitement du sud de l'Ontario, est de 150 000 dollars par an.

Si l'on va condamner les jeunes à des peines plus longues (et c'est là le genre de service dont ils auront besoin pour pouvoir être réinsérés dans la société) le gouvernement et la collectivité vont devoir se demander d'où viendra l'argent pour assurer ces traitements. Nous ne pouvons nous contenter de promulguer une loi, puis d'enfermer ces jeunes et les oublier. C'est un élément qui nous préoccupe.

Je parlerai dans quelques instants du renvoi des jeunes dans le système pour adultes. En Ontario, le seul établissement pénitentiaire qui offre un traitement aux jeunes est celui de Warkworth. Il s'agit là d'un programme spécialisé pour les délinquants sexuels. Si l'on transfère des jeunes dans le système adulte et qu'on les détient pendant de longues périodes, cela peut se faire par simple transfert. Si vous prenez un adolescent de 16 ans condamné à sept ans, vous constaterez que les autorités provinciales ne voudront pas le garder dans un établissement provincial au-delà de l'âge de 19, 20 ou 21 ans. Elles voudront le transférer dans un établissement pour adultes après cet âge.

Or, il faut bien savoir qu'il n'y aura alors pas de possibilité de traitement pour eux. Ces gamins seront entreposés. Ils sont jeunes et malléables. S'ils étaient portés à la violence avant et sont exposés à des adultes incarcérés pour comportement violent, ces jeunes seront une menace pour la société lorsqu'ils la réintégreront, et non des personnes réadaptées prêtes à s'insérer. Nous risquons de rendre un bien mauvais service à la collectivité, au lieu de la servir.

Si l'on impose des peines plus longues à des fins strictement punitives (et je pense que tel est bien le cas) il faudrait le dire franchement. Mais de donner à penser que les peines plus longues permettront à ces adolescents d'obtenir les traitements et les soins

[Text]

that they can be returned to the community in a more holistic manner is selling the community something that is not true.

The Horner commission undertaken by the previous government and a lot of empirical study both in the United States and Canada would establish — and I think you would be prepared to accept this — that violent crime and crime has its roots in poverty, illiteracy and unemployment for young people. As the Horner commission pointed out a number of years ago, hiring more police and building more jails will not cure the problem. We tend to look upon that as a placebo for the public in that by giving them the idea that more police, more prosecution and more jails will somehow result in safer communities. We emphasize from our perspective that that is not true.

With regard to transfer, we are definitely opposed to the presumption of transfer for 16 and 17 year olds for a number of reasons. The primary reason is that from our perspective, it is not merited. If the young people who have committed the offences contemplated in that section were sentenced to periods, for example, of two years and eight months or two years and six months, that would demonstrate that they want to push to extend the three-year maximum sentence. If that were the experience of our courts of appeal and sentencing judges, one could make an argument that for those few offences we must increase the sentencing range for judges so that they have that option. However, that is not happening. The average length of sentence for 16 and 17 year olds sentenced to secure custody in this country is eight months.

We must be careful not to put in place a quick fix that would appear to be a solution to the public but is not merited by the experience of those who are working in the system.

Senator Gigantès: I am not sure I get your point. Forgive me for being a little slow. On average, judges sentence them not to two years and eight months but to eight months.

Mr. Scully: The average sentence is eight months for 16 and 17 year olds. If a large number of judges were sentencing young people charged with serious violent offences — and let us take murder out of that range for the moment — such as manslaughter, attempted murder, aggravated sexual assault, and so on, the statistics would establish that those judges were not sentencing young people to the high end of the present available sentence. If they were, an argument could be put forward that judges believe there should be an extension, or longer sentences, or facilities to allow young people to enter the adult system where they could serve longer sentences. However, that is not the case. That is not borne out by reality.

In 1992, the transfer section for those over 14 was changed for the purposes of giving paramountcy to the interests of protecting the public. If it was consistent not only for the interest of the young person but also the protection of the community that the young person be kept in the youth system, then that person could be kept in the youth system. But if those two interests could not be reconciled, then protection of society had to take paramountcy.

[Traduction]

voulus, afin qu'ils puissent être réinsérés dans la société d'une manière plus holistique, revient à mentir à la société.

Les travaux de la Commission Horner formée par le gouvernement précédent et toute une série d'études empiriques menées tant aux États-Unis qu'au Canada établissent (et je pense que vous en conviendrez) que la criminalité violente et la délinquance ont leurs racines dans la pauvreté, l'analphabétisme et le chômage des jeunes. Ainsi que la Commission Horner l'a indiqué il y a quelques années, on ne résoudra pas le problème en multipliant le nombre des policiers et en construisant des prisons. Nous ne voyons un placebo administré au public, en lui faisant croire que la multiplication des policiers, des poursuites et des prisons réduira l'insécurité. Nous sommes bien placés pour savoir que ce n'est pas vrai.

Pour ce qui est du renvoi, nous sommes absolument opposés au renvoi présumé des adolescents de 16 et 17 ans, et ce pour plusieurs raisons. La principale raison, à notre sens, est que ce n'est pas justifié. Si les jeunes qui ont commis les infractions couvertes par cet article étaient condamnés à des périodes, par exemple, de deux ans et huit mois ou deux ans et six mois, cela montrerait qu'ils veulent faire pression pour allonger la peine maximale de trois ans. Si c'était là les peines prononcées par nos cours d'appel et juges, on pourrait effectivement arguer qu'il faut allonger la longueur des peines afin que les juges aient cette option. Cependant, ce n'est pas ce que l'on constate. La durée moyenne des peines de garde en milieu fermé infligées aux jeunes de 16 et 17 ans dans notre pays est de huit mois.

Il faut se garder de ne pas recourir à un remède improvisé qui peut apparaître comme une solution au public mais qui n'est pas justifiée par l'expérience de ceux qui travaillent dans le système.

Le sénateur Gigantès: Je ne suis pas certain de bien vous comprendre. Excusez-moi si je suis un peu lent. En moyenne, les peines prononcées par les juges ne sont pas de deux ans et huit mois, mais de huit mois?

M. Scully: La durée moyenne des peines pour les 16 et 17 ans est de huit mois. Si un grand nombre de juges condamnaient les jeunes auteurs d'infractions violentes graves (et laissons de côté le meurtre pour le moment) telles qu'homicide, tentative de meurtre, agression sexuelle grave, et cetera, les statistiques montreraient que ces juges ne les condamnent pas à des peines proches du maximum actuellement autorisé. S'ils le faisaient, on pourrait arguer que ces juges souhaitent un allongement, des peines plus longues, ou la possibilité de transférer ces jeunes dans le système pour adultes où ils pourraient purger des peines plus longues. Mais tel n'est pas le cas. La réalité est autre.

En 1992, on a modifié la disposition intéressant le renvoi de plus de 14 ans de façon à donner la préséance à la protection du public. Si c'était conforme à l'intérêt non seulement du contrevenant mais également à celui de la collectivité, le mineur pouvait rester dans le système pour jeunes. Mais si ces deux considérations étaient en conflit, la protection de la société recevait préséance.

[Texte]

In the first year after that amendment was passed, the number of transfers in Canada was reduced by 50 per cent. If you are looking for those administering the criminal justice system to indicate that there is a crying need for greater transfer and for more young people to be sent into the adult system, in the first year of experience between 1992 and 1993 the exact reverse seemed to be the case. Even though you had an amendment which allowed for pre-eminence of protection of communities, in that year the number of transfers decreased. It was halved from the year before.

Our submission is similar to the submission made by that group of 25 or 26 people to the minister in February 1994. We should wait a little longer and look at the experience based on the amendment of 1992 to see if such a presumed transfer situation is necessary. Our submission is that it is not.

The Canadian Centre for Justice Statistics recently released statistics which raised some concerns. One of the concerns was that the rate of charges of violence against 12 and 13 year olds has increased dramatically. In the case of 12 year olds, it increased to 14 or 15 per cent, and with respect to 13 year olds, it increased to 12 or 13 per cent. Interestingly enough, with respect to the target group of 16 to 17 year olds, which is the group we think is posing a great threat to our society, the increase was 3 per cent. The amendment is not needed. That is the issue.

Why is this amendment being made? It seems to be a public placebo. It is attempting to persuade the public that by making this change to the act, we will somehow make our communities safer. We suggest that such is not the case.

The cost of transfer hearings is extravagant. I have been involved in transfer hearings, and they normally take two to three weeks. They monopolize the court. In large centres, this monopolization would be problematic. To deal with transfer hearings, you would have to assign one or two courts at a cost of a couple million dollars a year to each province. This proposed measure will cripple the system in smaller centres. If a youth court needs to assign its judge to transfer hearings that may go on for a month or a month and a half, what happens to the other young people coming before court? How will they be dealt with? We simply do not have the resources to deal with transfer hearings.

It is difficult for the federal government to impose this amendment upon the provinces, although I know the provincial attorneys-general have generally been accepting of it.

There is a cost element in all of this. Money spent on these transfer hearings will have to be taken from somewhere else. That money will probably be taken from a program dealing with kids on the streets. It is easy to take away the specialized programs, and it is easier to sell to the public that we need police, more jails and perhaps stricter enforcement issues within an act. We are concerned because if this measure is not necessary, we are taking

[Translation]

La première année après l'entrée en vigueur de la modification, le nombre des transferts au Canada a chuté de 50 p. 100. Si vous vous tournez vers ceux qui administrent le système de justice pénale pour savoir s'il y a un besoin criant d'une plus grande facilité de renvoi et d'un plus grand nombre de transferts de jeunes dans le système pour adultes, la première année d'application, entre 1992 et 1993, c'est exactement l'inverse qui s'est passé. En dépit d'un nouveau texte donnant la préséance à la protection des collectivités, le nombre des renvois a diminué cette année-là. Il s'est trouvé divisé par deux par rapport à l'année précédente.

Notre position ici est la même que celle formulée par ce groupe de 25 ou 26 personnes au ministre au février 1994. Il faudrait attendre encore un peu et voir les résultats de la modification de 1992 pour savoir si un tel mécanisme de renvoi présumé est nécessaire. À notre sens, il ne l'est pas.

Le Centre canadien de la statistique juridique a récemment publié des statistiques qui ont suscité quelques préoccupations. L'une d'elles est que le nombre d'accusations pour violence portées contre des jeunes de 12 et 13 ans a spectaculairement augmenté. Dans le cas des enfants de 12 ans, la hausse a été de 14 ou 15 p. 100, et de 12 ou 13 p. 100 dans le cas de ceux âgés de 13 ans. Il est intéressant de noter que, dans le cas du groupe cible des 16 et 17 ans, le groupe dont on pense qu'il présente la plus grande menace pour notre société, l'augmentation a été de 3 p. 100. Cette modification n'est pas nécessaire. C'est cela le problème.

Pourquoi veut-on l'apporter? Elle est un placebo administré au public. On veut persuader le public qu'en apportant ce changement à la loi, on va réduire l'insécurité dans notre société. Nous disons que c'est faux.

Le coût des audiences de renvoi est extravagant. J'ai pris part à des audiences de renvoi et elles durent normalement de deux à trois semaines. Elles monopolisent le tribunal. Dans les grandes villes, cette monopolisation est déjà un problème. Il faudra affecter un ou deux tribunaux à ces audiences, ce qui coûtera quelques millions de dollars par an à chaque province. Mais cette mesure va paralyser le système dans les villes plus petites. Si un tribunal pour adolescents doit détacher son juge à des audiences de renvoi qui peuvent traîner pendant un mois ou un mois et demi, qu'advient-il des autres mineurs cités devant ce tribunal? Qui les jugera? Nous n'avons tout simplement pas suffisamment de ressources pour ces audiences de renvoi.

Il est difficile au gouvernement fédéral d'imposer ce changement aux provinces, bien qu'à ma connaissance les procureurs généraux provinciaux l'aient généralement accepté.

Tout cela comporte un coût. L'argent dépensé pour ces audiences de renvoi devra être prélevé ailleurs. Il sera probablement prélevé sur un programme s'occupant des enfants des rues. Il est facile de supprimer les programmes spécialisés et facile de faire admettre au public qu'il faut davantage de police, davantage de prisons et peut-être des sanctions plus rigoureuses inscrites dans la loi. Nous nous inquiétons, car si cette mesure n'est pas

[Text]

money from an area that we really need to work on; that is, helping kids in trouble.

Longer sentences for native kids are disastrous. Native kids tend to be taken out of their communities and placed in larger centres. They often do not get to see their families. If they are absent from their communities for a period of time, they lose that cultural influence. They have no family or community support. They tend to be alienated in the institutions in which they are placed.

Katherine Beamish spoke passionately about this issue when we appeared together at the house committee. Her comment was that the transfer procedure is something with which we, as a white society, may be familiar. It is something we have been working with for some time. However, making an election and then placing an onus upon native youths to keep their cases in the youth court system will be extremely difficult for them. Culturally it is very foreign. To further that procedure, from her perspective, would be very difficult.

Information sharing is a difficult issue. I am reassured and our organization is reassured that, for the most part, the legislation contemplates an application to the court before information can be shared. However, one clause of the bill with regard to the release of information within the school system gives us some concern. We would be happier if an application to the court was made at the time of the bail hearing or the disposition and if the court controlled the access to information within the school system.

We are very trusting to think that information given to school authorities can be kept in confidence. One would hope that would be the case in the best of all worlds.

Let us look at the offence of sexual assault. A huge number of these cases are now coming before the court. When many of us were in school, these cases were not coming before the courts. Some of them definitely should have; others perhaps should not have. Perhaps they should not be coming before the court now and should be dealt with within the school system.

If a sexual touching arises in a game of tag — a touch on the bum or a touch on the breast — it is clearly inappropriate, but we now have 12- and 13-year-old kids coming into the system charged with sexual assault. Sexual assault can range from those types of offences, which we would have to recognize as a minor issue which needs attention, clearly, to serious sexual assault. The problem is that when a child is charged with sexual assault, it is sexual assault. They do not say, "Oh, this was sexual assault for touching Sally's bum." This is sexual assault, period. It is a loaded charge.

To expect that a child within a school community will be protected in terms of labelling when he or she is charged with such an offence is, I think, naive. I hope that they would be, but I

[Traduction]

nécessaire, cela signifie qu'on enlève des ressources à des activités qui sont réellement utiles, qui aident les enfants en difficulté.

Des peines plus longues pour les enfants autochtones sont désastreuses. Les enfants autochtones tendent à être séparés de leur collectivité et placés dans des agglomérations. Souvent, ils ne voient pas leur famille. S'ils sont éloignés de leur collectivité pendant quelque temps, ils perdent cette influence culturelle. Ils n'ont plus de soutien familial ou communautaire. Ils tendent à être aliénés dans les établissements dans lesquels on les place.

Katherine Beamish s'est exprimée avec passion sur cette question lorsque nous avons comparu ensemble au comité de la Chambre des communes. Elle disait que la procédure de renvoi est peut-être quelque chose qui nous est familier à nous, la société blanche. Nous avons pu nous y accoutumer. Cependant, l'obligation de choisir et ensuite de s'acquitter du fardeau de la preuve sera très difficile aux jeunes autochtones. Cela leur est culturellement étranger. Pousser cette procédure encore plus loin, selon elle, créerait beaucoup de difficultés.

La communication de renseignements est une question épineuse. Moi-même et mon organisation sommes rassurés de voir que le projet de loi prévoit l'autorisation préalable d'un tribunal avant que des renseignements puissent être communiqués. Cependant, une disposition du projet de loi concernant la communication de renseignements aux écoles nous inquiète quelque peu. Nous préférierions que la demande de communication soit faite au moment de l'audience de libération sous caution ou de la sentence et que le tribunal contrôle l'accès à ces renseignements au sein du système scolaire.

C'est faire preuve de naïveté que de penser que les renseignements donnés aux autorités scolaires pourront rester confidentiels. Il faudrait vivre dans le meilleur des mondes pour que ce soit le cas.

Jetons un coup d'oeil sur le délit d'agression sexuelle. On voit défiler un grand nombre de ces cas aujourd'hui devant les tribunaux. Lorsque la plupart d'entre nous étions à l'école, ces affaires n'aboutissaient pas en justice. Certaines auraient dû le faire, d'autres peut-être ne l'auraient pas dû. Peut-être ne devraient-elles pas aboutir non plus en justice aujourd'hui et devraient-elles être réglées à l'intérieur du système scolaire.

Si un attouchement sexuel survient dans une partie de *tag* (une main sur les fesses ou la poitrine) c'est manifestement inapproprié, mais nous avons maintenant des gamins de 12 et 13 ans qui nous arrivent accusés d'agression sexuelle. L'agression sexuelle peut aller de ces types d'infractions, qu'il faut bien reconnaître comme mineures même si elles méritent que l'on y prête attention, jusqu'à l'agression sexuelle grave. Le problème, c'est que lorsqu'un enfant est accusé d'agression sexuelle, les gens ne font pas la différence. Ils ne disent pas: «Oh, c'est de l'agression sexuelle pour avoir touché les fesses de Sally». On parle d'agression sexuelle, un point c'est tout. C'est une lourde accusation.

C'est être naïf que de penser qu'un enfant ne sera pas étiqueté dans le milieu scolaire s'il ou elle est accusé d'un tel délit. J'espère qu'il sera protégé, mais je suis inquiet. Je préférerais que

[Texte]

am concerned about it. I would prefer to have the judge or the justice of the peace at a bail hearing or at sentencing control who in the school system has what information.

We are in support of conditional discharge. It makes sense. It is too bad this provision has not been in the act. Outside of the process of alternative measures, it would be nice to offer a young person an incentive to earn the right not to have a record and to do some community service while being supervised. That makes a lot of sense.

We do not take exception to the changes relating to section 56, although we have real concerns about this section.

At a recent conference, we heard from line police officers. One had been working as a youth bureau officer for eight years and another for ten years. These are guys on the street. They are not police chiefs or representatives of the police association. They are line officers. Their perspective was that we do not need to change transfers but that we do not need to change the age limit for kids at the high end or the low end. They said that there is absolutely nothing wrong with section 56 of the act, other than what is contemplated in the bill, and moving to the new age of video tape and the concern with regard to 18 year olds who pass themselves off as being younger.

With respect to taking a statement from a young person, you are merely filling in the blanks. This is not a tough procedure. The problem relates to the education of police officers. I will relate an experience I had four months ago.

A young man was in a terrible situation. He was found guilty of aggravated assault against a completely innocent victim and appropriately received a secure custody disposition. The disposition was nine months of secure custody followed by six months of open custody. This young person had no previous custodial disposition and one minor assault previously on his record, so he was certainly dealt with very firmly with a 16-month sentence. That is the equivalent of a substantial adult sentence if you factor in remission.

When I walked out of the courtroom, the police officer said to me, "The victim thought this young man should go away for life." I said that I understood that and that it was, of course, a very difficult situation for that person. The victim had been scarred slightly beside the nose and the scar will probably be permanent. The victim felt it was not fair that while the young person would return to the community 16 months from now, he would have the scar for the rest of his life. Certainly one has to be very concerned and appreciative of the victim in these situations.

The police officer was laughing as he told me his response to that man, which was that even had my client killed 20 people, the maximum sentence he could get was three years. I said, "My client is 16 years old." He said, "Yes." I asked, "Why did you tell them something that is clearly not true?" He said, "I do not understand what you are talking about." I asked, "How long have you been a police officer?" He said, "Eight years." I asked, "How many young people have you arrested?" He said, "Oh,

[Translation]

le juge ou le juge de paix lors d'une audience de libération sous caution ou du prononcé de la sentence détermine qui dans le système scolaire, aura accès à ce renseignement.

Nous sommes en faveur de l'absolution sous condition. C'est un outil intéressant et il est regrettable que cette disposition ne figure pas dans la loi. Il serait bon de pouvoir offrir à un adolescent, indépendamment du processus des mesures de rechange, la possibilité de ne pas avoir de casier judiciaire et de faire un service communautaire sous supervision. Ce serait une très bonne chose.

Nous ne sommes pas opposés aux modifications à l'article 56, bien que nous ayons quelques préoccupations réelles sur celui-ci.

Lors d'une conférence récente, nous avons pu parler à des agents de police. L'un a travaillé au bureau des jeunes pendant huit ans et l'autre pendant dix ans. Ce sont des agents qui patrouillent les rues. Ce ne sont pas des chefs de police ou des représentants de l'association de police. Ce sont de simples agents. Ils disaient qu'il n'y a pas lieu de modifier les dispositions de renvoi mais qu'il faut modifier les limites d'âge supérieures et inférieures. Ils disaient qu'il n'y a rien à reprocher à l'article 56 de la loi, hormis ce que propose le projet de loi et le nouvel âge pour l'enregistrement magnétoscopique et la disposition concernant les adolescents de 18 ans qui prétendent être plus jeunes.

Pour ce qui est de la déposition de l'adolescent, vous ne faites que remplir les blancs. La disposition n'est pas rigoureuse. Le problème concerne plutôt l'éducation des agents de police. Je vais vous faire part d'une expérience que j'ai vécue il y a quatre mois.

Un jeune homme se trouvait dans une situation terrible. Il a été reconnu coupable d'agression grave contre une victime totalement innocente et a été condamné au placement sous garde en milieu fermé, et ce à juste titre. La peine était de neuf mois de placement en milieu fermé, suivis de six mois en milieu ouvert. Cet adolescent n'avait jamais encore été placé sous garde et avait une agression mineure à son dossier, si bien que la peine de 16 mois représentait une sanction plutôt lourde. C'est l'équivalent d'une longue peine chez un adulte, si l'on tient compte de la remise de peine.

En sortant du tribunal, l'agent de police m'a dit: «La victime pensait que ce jeune homme devrait être enfermé à vie». J'ai dit que je comprenais son point de vue et que sa situation était très difficile. La victime avait une légère cicatrice à côté du nez qui sera probablement permanente. La victime trouvait que ce n'était pas juste que l'agresseur se retrouve dehors après 16 mois, alors que lui devrait porter la cicatrice tout le reste de sa vie. Il faut bien comprendre le point de vue de la victime dans ce genre de situation.

L'agent de police riait lorsqu'il m'a dit ce qu'il a répondu, à savoir que même si mon client avait tué 20 personnes, la peine maximale qu'il pourrait avoir serait de trois ans. J'ai dit: «Mon client a 16 ans». Il a répondu: «Oui». J'ai demandé: «Pourquoi leur avez-vous dit quelque chose qui est manifestement faux»? Il m'a dit: «Je ne comprends pas ce que vous voulez dire». J'ai demandé: «Depuis combien de temps êtes-vous policier»? Il m'a dit: «Huit ans». J'ai demandé: «Combien de jeunes avez-vous

[Text]

about a thousand." I asked, "Have you ever heard of the transfer section of the Young Offenders Act?" He responded, "What are you talking about, Mr. Scully?"

I told him that this person, being 14 years of age or over, now 16, was eligible for transfer and, in fact, had the Crown wanted to apply for transfer in this case, they could have. He looked at me as if I was talking from Mars. He had no idea what I was talking about. Then, to his credit, he apologized. He said, "I am sorry, sir, for my ignorance, and I am especially sorry because we were in fact advised of the Young Offenders Act when we were at police college, but we never heard anything about this. I am embarrassed that I have arrested a thousand kids and never knew this."

The problem is, of course, that that victim would have gone home that night and repeated to his family what the police officer told him, and his family in turn would have talked to other family members and friends, and that false information would have been disseminated through the community. That is how the mythology has grown up about this act. We should teach our professionals, including the police, as well as the community at large, the truth and reality of the system.

Those are my comments about section 56. I am concerned that in the future there may be movement to change it to be essentially like the adult system. Other than some special care that we consider for custodial treatment of young people, and certain sentencing provisions, section 56 is the one specific right that is granted to children under the Young Offenders Act.

My organization pleads that with regard to recommendations which you may make for the further review which we hope will finally take place, before any change is made in that section and before the statement issues are changed at all by way of amendment, there be a very thorough review.

Studies have been done on the understanding of young people when they are giving statements to persons in authority. Rona Abramovich and Michele Badali have done some very good studies at the University of Toronto. They have done four or five studies on what kids really understand of what persons in authority say to them at the time of arrest. I think you would find that very interesting. I do not know if you have seen that documentation.

The studies show that kids generally do not understand what is being said to them. We have to remember that children, when they are taken into a police situation, feel intimidated. Part of the process of interrogation is to have someone feel slightly ill at ease. Children will be feeling particularly ill at ease. However, that is for another day.

Those are the basic comments I wanted to make. I will certainly try to answer any questions you have.

Senator Gigantès: In view of what you said about that policeman and then the follow-up that the children do not really understand what people in authority tell them, would it not be

[Traduction]

arrêtés»? Il a répondu: «Oh, près d'un millier». J'ai demandé: «Avez-vous jamais entendu parler de la disposition de renvoi de la Loi sur les jeunes contrevenants»? Il a répondu: «De quoi parlez-vous, monsieur Scully?»

Je lui ai dit que cet adolescent, qui était âgé de 16 ans et donc avait plus de 14 ans, pouvait être renvoyé en tribunal ordinaire et que la poursuite aurait pu le requérir. Il m'a regardé comme si j'étais un martien. Il ne savait absolument pas de quoi je parlais. Puis, et c'est à son crédit, il s'est excusé. Il m'a dit: «Excusez mon ignorance, monsieur, et je le regrette d'autant plus que l'on nous a enseigné la Loi sur les jeunes contrevenants au collège de police, mais on ne nous a jamais parlé de cela. Cela me désole d'avoir arrêté un millier de gamins sans avoir jamais su cela».

Le problème, bien entendu, est que la victime sera peut-être rentrée chez elle ce soir-là et aura répété à sa famille ce que l'agent de police lui a dit et les membres de sa famille l'auront à leur tour répété à d'autres et toute cette fausse information se sera répandue dans la collectivité. C'est ainsi qu'est apparue toute la mythologie qui entoure cette loi. Il faudrait enseigner à nos professionnels, policiers compris, ainsi qu'au public en général, la vérité et la réalité du système.

Voilà ce que je voulais dire sur l'article 56. Je crains qu'il y ait un mouvement à l'avenir pour l'aligner sur le système adulte. Hormis certaines dispositions spéciales concernant le placement sous garde des adolescents et certaines dispositions relatives à la détermination des peines, l'article 56 est le seul droit spécifique conféré aux enfants par la Loi sur les jeunes contrevenants.

Pour ce qui est des recommandations que vous ferez aux fins de l'étude ultérieure dont nous espérons qu'elle aura enfin lieu, notre exhortation est qu'une étude très complète soit effectuée avant toute modification à cet article et aux dispositions sur les déclarations.

Des études ont été faites sur le degré de compréhension des adolescents lorsqu'ils font des déclarations à des personnes en situation de pouvoir. Rona Abramovich et Michele Badali ont réalisé quelques très bonnes études à l'université de Toronto. Elles ont fait quatre ou cinq études sur ce que les enfants comprennent réellement de ce que leur disent les personnes en situation d'autorité au moment de l'arrestation. Je pense que vous les trouverez très intéressantes. Je ne sais pas si vous avez vu ces documents.

Les études montrent que les enfants ne comprennent généralement pas ce qu'on leur dit. Il ne faut pas oublier que les enfants, lorsqu'ils ont affaire à la police, sont très intimidés. Les méthodes d'interrogatoire consistent justement à faire se sentir légèrement mal à l'aise la personne interrogée. Les enfants sont particulièrement décontenancés. Cependant, cet aspect n'est pas en cause en ce moment.

Voici essentiellement les remarques que je voulais faire. Je ferai de mon mieux pour répondre à vos questions.

Le sénateur Gigantès: Vu ce que vous avez dit sur cet agent de police puis ensuite sur le fait que les enfants ne comprennent pas vraiment ce que les gens en situation d'autorité leur disent, ne

[Texte]

useful for the Department of Justice, in conjunction with departments of education in every province, to make sure that these things are explained to kids? It need not be done in a threatening way.

We could say, "We would like you to stay out of trouble, and the following acts will get you into trouble. At a minimum, they will muck up your life. We do not want your life to be mucked up. Here is the list of costs. Please do not throw away your life by doing one of these prohibited things." We could have people who are trained tell kids, "For just a moment of anger, you are going to suffer a lot. The policeman will say the following to you, and that is the beginning of your troubles. What he will say to you means the following."

Should we be doing some education?

Mr. Scully: I think so, senator. That would be an excellent idea. There is tremendous scope for our education system throughout the country to deal not only with the rights of young people — and I think that kids should understand their rights and the potential hazards that they are running into should they become involved in criminal activity — but also to give courses on violence, dealing with violence and alternative dispute resolution.

That should not be only for students. Teachers could benefit from that as well. Our whole school system would benefit if we had more emphasis in the curriculum on issues of crime, violence, kids' rights, and also perhaps respect for authority.

It would be very much to the benefit of the community if we were able to do that. However, it is a cost issue. We know that special education is being cut back considerably. My argument would be that it costs \$70,000 a year in Ontario to house a kid in secure custody. You will save a lot of money if you spend it at the front end on prevention.

There are studies which establish that children from ages two to eight have various levels of understanding of the system. There is research already available which can help us educate the kids progressively as they become older, before they get into the system, to try to prevent them from getting into the system. It is cost intensive initially, but it would certainly save us a lot of money in the long run.

Senator Gigantès: Ancient societies — the Jews, the Greeks, the Romans — taught children the rules on how to stay out of trouble for their own sake. "Do not pinch your neighbour's ass, or his wife's."

Mr. Scully: A very interesting peer mediation program has been started in Toronto. In an area sometimes called the Jane Finch Corridor, there unfortunately tends to be a fairly disproportionate level of youth crime. One of the schools in that area has devised a peer mediation program. It was done in conjunction with a clinic called Justice for Children and Youth.

[Translation]

serait-il pas utile que le ministère de la Justice, en collaboration avec les ministères de l'Éducation de toutes les provinces, veille à ce que tout cela soit expliqué aux gamins? On peut le faire sans les terroriser.

On pourrait dire: «Nous voulons éviter que vous ayez des ennuis et les actes suivants vous causeront des ennuis. Ils vont, au minimum, bouleverser votre vie. Nous ne voulons pas que votre vie soit bouleversée. Voici la liste des coûts. Ne fichez pas en l'air votre vie en faisant l'une de ces choses interdites». On pourrait avoir des gens bien formés qui diraient aux enfants: «Pour un moment de colère, vous allez beaucoup souffrir. Le policier va vous dire ceci, et ce sera le début de vos ennuis. Ce qu'il vous dira signifie ce qui suit».

Faudrait-il faire un travail d'éducation?

M. Scully: Je pense que oui, sénateur. Ce serait une excellente idée. Je pense qu'il y aurait énormément à faire dans notre système éducatif à l'échelle du pays pour expliquer non seulement les droits des jeunes (et je pense qu'il importe que les jeunes connaissent leurs droits et les risques qu'ils courent s'ils sont mêlés à des actes criminels) mais donner également des cours sur la violence, la façon d'éviter la violence et de résoudre les conflits par d'autres moyens.

Cette éducation ne devrait pas viser que les élèves. Les enseignants pourraient en bénéficier également. Tout notre système scolaire gagnerait à ce que l'on mette davantage l'accent dans les programmes d'enseignement sur les problèmes de criminalité, de violence, sur les droits des enfants et peut-être aussi sur le respect de l'autorité.

Ce serait très bénéfique pour la collectivité si l'on pouvait faire cela. Cependant, il y a un problème de coût. Nous savons que l'éducation spéciale subit des coupures considérables. Mon argumentation serait qu'il en coûte 70 000 dollars par an pour garder un enfant en milieu fermé, en Ontario. On économiserait beaucoup si on dépensait cet argent sur la prévention.

Des études ont montré que les enfants âgés de deux à huit ans ont divers niveaux de compréhension du système. Il existe déjà des recherches qui peuvent nous aider à instruire les enfants progressivement au fur et à mesure qu'ils avancent en âge, avant qu'ils aient des démêlés avec la justice, pour tenter de prévenir qu'ils soient pris dans le système. Cela coûte cher initialement, mais cela nous ferait économiser beaucoup à long terme.

Le sénateur Gigantès: Les sociétés anciennes (les Juifs, les Grecs, les Romains) enseignaient aux enfants les règles à suivre pour ne pas avoir d'ennuis, dans leur propre intérêt. «Ne pince pas les fesses du voisin, ni celles de sa femme».

M. Scully: Un programme très intéressant de médiation par les pairs a été lancé à Toronto. Dans un quartier que l'on appelle parfois le couloir Jane Finch, il y a malheureusement une délinquance juvénile disproportionnée. L'une des écoles de ce quartier a conçu un programme de médiation par les pairs. Cela a été fait en conjonction avec un organisme d'aide juridique appelé *Justice for Children and Youth*.

[Text]

I believe Brian Weagant addressed you some time ago. Brian was senior counsel for the clinic at that time. He has since been appointed to the bench.

That program has been very successful in keeping kids out of the criminal justice system and allowing them to have an educational experience with their peers when a problem is arising. It focuses on issues of rights and criminality outside of the criminal justice system. It has been quite successful.

Senator Jessiman: How does Canada rate in terms of dealing with young offenders in relation to any other place in the world? Are we ahead, behind, or about the same?

Mr. Scully: Doctor Allan Leischied of the London Family Court Clinic stated at our conference in November of 1993 that, much to our shame, we had the highest rate, proportionately, in the world of incarceration for kids aged 12 through 17. It is higher than the United States. Certainly, in terms of general incarceration, we are among the second or third highest in the world. I was astounded at that number.

Senator Jessiman: Where is the best place to rehabilitate young offenders?

Mr. Scully: Probably in Europe. The European models tend to be quite proactive. My experience is not international. I certainly have read some of the European models.

Senator Jessiman: What do they do that is different?

Mr. Scully: They place more emphasis on prevention and dealing with the kids before they get to the criminal justice system. It is probably a more state-intrusive process in terms of children prior to what we think of as the criminal age. I believe that the treatment programs which are available are more pervasive.

Senator Jessiman: I have read somewhere a suggestion that we should have a special facility for the 16 to 18 year olds, together with young adults who are aged 21 to 24.

Mr. Scully: That was in our brief, senator. If we are to have longer sentences, then we need to develop specialized centres for these kids. It is our suggestion that we could take the kids at the high end of the youth system and at the low end of the adult system and put them together. This would involve cooperation between the federal and provincial governments. It would be a way to cost share. As I indicated before, there are problems with lengthening sentences for youth and then allowing them to stay in the youth system pursuant to application under the Young Offenders Act. I represent a young man who is now in that very situation. He is coming up to the age of 21 but is still in the youth system.

This is an economic burden for the provinces. If you say to the provinces, "We want longer sentences, and we want you to care for them," then that is an economic issue. It seems to me that if it is done in this way, then special facilities could be provided. I

[Traduction]

Je crois que vous avez reçu récemment Brian Weagant. Brian était conseiller principal de cet organisme à l'époque. Il a depuis été nommé à la magistrature.

Ce programme a très bien réussi à éviter aux jeunes les démêlés avec la justice et leur offrait une expérience pédagogique avec leurs pairs lorsqu'un problème se posait. Il est axé sur les droits et la criminalité en dehors du système de justice pénale. Il donnait de bons résultats.

Le sénateur Jessiman: Où se situe le Canada par rapport à d'autres pays du monde pour ce qui est du traitement des jeunes contrevenants? Sommes-nous en avance, en retard ou à peu près au même niveau?

M. Scully: M. Allan Leischied de la *London Family Court Clinic* a indiqué, lors de notre conférence de novembre 1993, à notre grande honte, que nous avons le taux le plus élevé du monde d'incarcération des jeunes âgés de 12 à 17 ans. Il est plus élevé qu'aux États-Unis. Pour ce qui est de l'incarcération en général, nous figurons au deuxième ou au troisième rang. J'ai été étonné par ce chiffre.

Le sénateur Jessiman: Dans quel pays réinsère-t-on le mieux les jeunes contrevenants?

M. Scully: Probablement en Europe. Les modèles européens tendent à être très proactifs. Je ne suis pas très informé de la situation internationale, mais j'ai lu certaines choses sur les modèles européens.

Le sénateur Jessiman: Que font-ils de différent?

M. Scully: Ils mettent davantage l'accent sur la prévention, sur l'intervention avant que les jeunes ne soient aux prises avec le système de justice pénale. C'est probablement un système où l'État intervient davantage avant ce que nous considérons comme l'âge de la délinquance. Je pense que les programmes de traitement y sont beaucoup plus répandus.

Le sénateur Jessiman: J'ai lu quelque part l'idée d'avoir des établissements spéciaux pour les jeunes de 16 à 18 ans, auxquels on joindrait les jeunes adultes âgés de 21 à 24 ans.

M. Scully: C'était dans notre mémoire, sénateur. Si l'on va avoir des peines plus longues, alors il faut créer des centres spécialisés pour ces adolescents. Notre idée est de prendre les gamins les plus âgés du système pour adolescents et les adultes les moins âgés et de les mettre ensemble. Il faudrait pour cela une collaboration entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Ce serait une façon de partager les coûts. Comme je l'ai déjà dit, il y a des problèmes si on rallonge les peines pour les jeunes et qu'on les laisse ensuite dans le système pour adolescents en application de la Loi sur les jeunes contrevenants. Je représente un jeune homme qui se trouve précisément dans cette situation. Il va avoir 21 ans prochainement, mais il est toujours dans le système pour adolescents.

C'est là un fardeau économique pour les provinces. Si vous dites aux provinces : «Nous voulons des peines plus longues et nous voulons que vous vous en occupiez», cela devient un problème économique. Si c'est cela que l'on veut faire, alors il

[Texte]

think it is an age group which is still malleable. One hopes that change can still be effected with this group.

When I was in law school, I worked as a classifications officer at Joyceville Penitentiary, which was a real eye-opener for me. It is something I will always remember. There were so many wasted lives there. There were men there who had been warehoused most of their lives, who were totally unproductive and totally institutionalized. A lot of them were incarcerated for non-violent offences. We were paying phenomenal amounts of money to tell them what to do and when to do it, and to feed them. It seemed to me that it was a waste of our money.

Senator Jessiman: What you are asking us to do is to tell the government to delay, to wait until it has looked at the situation and then do it correctly. Is that right?

Mr. Scully: Indeed, that is exactly what we would like to do. We would like to have real research done into this matter. We would like all the opinions canvassed.

Our organization was lucky enough to make its presentation almost at the end of the last round before the house. We were the second last group to make a presentation. I had the benefit of looking at many of the presentations that were made up to that point in time. I am aware that the majority of those who made presentations over a period of three and a half months said the same thing. It was the same thing we said to the minister in February. We said: "Do not make the amendments until there has been a thorough review." It seems that we are now going ahead with them. I am hoping that this body, which is perhaps not as answerable to the daily political pressures of members of Parliament, may be able to effect some change in that situation.

Le sénateur Bacon: Il y a un autre organisme qui s'occupe des jeunes et parmi ceux qui sont venus ici avant vous, il y en a qui souhaitent tenir évidemment des consultations exhaustives avant toute modification à la loi. À la section deux, aux modifications proposées dans votre mémoire, vous reconnaissez évidemment l'importance de la réhabilitation des jeunes en difficulté et le fait qu'un organisme qui travaille déjà dans le développement social fasse une telle requête devrait être pris en considération.

La situation particulière des jeunes contrevenants qui atteignent l'âge de 18 ans avant la fin de leur peine est un point important qui mérite une étude approfondie. Par contre, on ne parle pas beaucoup de considérations budgétaires dans votre mémoire. La création d'un niveau supplémentaire de détention nous amènerait à avoir des structures différentes ou accrues où il y aurait quand même un coût en bout de ligne. Il ne semble pas qu'on ait pris l'aspect budgétaire en considération. Quant à l'aspect prévention, comment assumer des responsabilités sans comprendre la portée d'un geste pour les jeunes? J'aurais aimé en savoir davantage de votre part.

You proposed a public education program to enhance the understanding of the Young Offenders Act and young offenders. Does your association have something specific in mind as far as a

[Translation]

faut créer des établissements spéciaux. Je pense que c'est là un groupe d'âge qui est encore malléable. On peut espérer encore modifier leur comportement.

Lorsque j'étais à la faculté de droit, j'ai travaillé comme agent de classement au pénitencier de Joyceville et cela m'a vraiment ouvert les yeux. C'est quelque chose que je n'oublierai jamais. Il y avait là tant de vies gâchées. Il y avait là des hommes qui étaient entreposés la plus grande partie de leur vie, qui étaient totalement improductifs et totalement institutionnalisés. Beaucoup étaient incarcérés pour des infractions non violentes. Nous payons des sommes phénoménales pour leur dire quoi faire et quand le faire, et les nourrir. Cela me semblait un gaspillage d'argent.

Le sénateur Jessiman: Ce que vous nous demandez de faire c'est de dire au gouvernement d'attendre, d'étudier la situation puis de faire les choses correctement. Est-ce bien cela?

M. Scully: Effectivement, c'est exactement ce que nous aimerions. Nous aimerions que de véritables recherches soient faites sur cette question. Nous aimerions que toutes les opinions soient recensées.

Nous avons eu la chance de faire partie des derniers témoins lors de l'étude du projet de loi à la Chambre des communes. Nous étions les avant-derniers. J'ai donc pu jeter un coup d'oeil sur bon nombre des exposés faits précédemment. Je sais que la majorité des intervenants au cours des trois mois et demi d'étude ont dit la même chose. C'est la même chose que ce que nous avons dit au ministre en février. Nous avons dit: «N'apportez pas de changements avant une étude exhaustive». Or, il n'a pas attendu. J'espère que le Sénat, qui n'est peut-être pas aussi exposé aux pressions politiques quotidiennes que les députés, pourra obtenir quelque chose en ce sens.

Senator Bacon: Another organization that works with youth and some of those who appeared earlier also called for extensive consultations before any change to the Act. In chapter two, in the amendments suggested in your brief, you recognize the importance of rehabilitating youth who get in conflict with the law and I think the fact that an organization that is active in the field of social development makes such a request should be taken into account.

The specific situation of young offenders who reach age 18 before the end of their sentence needs to be studied in depth. However, you don't dwell a lot on fiscal considerations in your brief. Creating another custodial level would require different structures that don't come without a cost. You don't seem to have taken into account the money factor. As for prevention, how can we expect young people to be responsible if they don't understand the consequences of their actions? Could you elaborate on these aspects?

Vous avez proposé un programme de sensibilisation du public pour mieux faire connaître la Loi sur les jeunes contrevenants et mieux faire comprendre les jeunes délinquants. Avez-vous un

[Text]

public education program is concerned? What about the costs linked to such a program? Do you have any numbers?

Mr. Scully: Senator, we do not know the cost of such a public campaign. Our organization consists of representatives from all over the province of Ontario. We have been mandated by the Ontario government to administer the child nutrition program for the whole province of Ontario. If you like, we have in place community-based individuals to assist in an education program. When George Thompson, who was the Deputy Attorney General for the province of Ontario, addressed us in our 1993 conference, he advocated very strongly that we needed to have a major public campaign for information, recognizing that when people understand the reality of the youth system they are not as prone to be crying out for longer sentences or for more jails.

As an organization, we have virtually no money. We are dependent on projects which we run and on membership drives. We receive some funding from the United Way, and some from the Ontario government. We are not in a position ourselves to mount a public education campaign. We would certainly welcome the opportunity to do so. If we could, we would work with both the federal and the provincial government to do that.

For a long time we have advocated community-based youth justice committees which would work for the purposes involved in alternative measures. Also, it would involve those professionals working in the system to understand what facilities and services are available within the community on a regular basis. One of the problems we have — and I certainly face it as defence counsel — is that we may have a young person who is motivated for treatment, yet when we get to the disposition stage we are sometimes told that it will be 10 months before that person will be admitted to a facility. If I were in a position to know more of what might be available in the community, and if the community were more involved in understanding the system, then, hopefully, there would be more individuals coming forward to assist in some alternative resolutions to custody.

You asked me how we should consider specialized custodial facilities and the requisite costs. I agree that before judges impose custody on a youth they must address the alternatives and enunciate the reasons for rejecting those alternatives. We hope that, as a result, the numbers of individuals being sent to custody would be decreased substantially.

During our conference in 1993, youth facility officers told us to close their facilities immediately because most of the inmates did not need to be there and should be out in the communities. If custody was used less, we could find the money and the services required by the truly violent young offenders. Seventy thousand dollars per year is a lot of money to house a non-violent young offender.

American criminologist Dr. Jerome Miller suggested to our conference a 50-hour assessment per individual kid before seriously considering custody. At \$200 an hour, that is a \$10,000 investment prior to sentencing. However, it could save \$60,000

[Traduction]

programme précis à proposer? Combien cela coûterait-il? Avez-vous des chiffres?

M. Scully: Sénateur, nous ne savons pas combien coûterait une telle campagne publique. Notre organisation compte des représentants de tout l'Ontario. Nous avons été mandatés par le gouvernement ontarien pour administrer le programme de nutrition de l'enfance de toute la province. Nous avons en place, dans les collectivités, des personnes qui pourraient contribuer à un tel programme de sensibilisation. Lorsque George Thompson, qui était sous-procureur général de la province de l'Ontario, a pris la parole lors de notre conférence de 1993, il a fortement préconisé une grande campagne d'information du public, comptant que si le public comprenait mieux la réalité du système judiciaire pour adolescents, il ne serait pas aussi enclin à réclamer des peines plus longues ou davantage de prisons.

Mais notre organisation n'a virtuellement pas de ressources. Nous dépendons des projets que nous administrons et de la collecte de fonds. Nous recevons quelques crédits de Centraide et un peu du gouvernement ontarien. Nous n'avons pas les moyens d'organiser une campagne. Nous serions ravis de le faire. Si nous le pouvions, nous travaillerions et avec le gouvernement fédéral et avec le gouvernement provincial pour cela.

Pendant longtemps nous avons préconisé des comités communautaires de la justice pour la jeunesse qui travailleraient sur les mesures de rechange. Ils mettraient en jeu les professionnels travaillant dans le système afin de faire le point à intervalles réguliers des installations et des services qui sont disponibles. En effet, l'un des problèmes que l'on rencontre (et que je vois certainement en tant qu'avocat de la défense) c'est que l'on a un jeune qui est motivé pour suivre un traitement, mais lorsqu'on arrive au stade de la décision, on nous dit parfois qu'il faudra attendre dix mois avant qu'une place ne se libère. Si j'étais un peu mieux renseigné sur ce qui est disponible, et si la collectivité connaissait mieux le système, on peut espérer que davantage de gens offriraient leur aide pour offrir une solution de rechange à la détention.

Vous m'avez demandé quelles sortes d'établissements de garde spécialisés il faudrait et combien cela coûterait. Je suis d'accord pour que les juges soient tenus de tenir compte des solutions de rechange avant d'imposer un placement sous garde et soient tenus d'indiquer les raisons pour lesquelles ils rejettent ces solutions. Nous espérons qu'ainsi le nombre des adolescents placés en détention diminuera sensiblement.

Lors de notre conférence de 1993, des agents travaillant dans les établissements de jeunes nous ont dit qu'il fallait les fermer immédiatement parce que la plupart des détenus n'avaient pas besoin d'y être et devraient être dehors. Si l'on recourait moins à la détention, on trouverait l'argent et les services requis par les délinquants vraiment violents. Soixante-dix mille dollars par an, c'est beaucoup d'argent pour loger un jeune contrevenant non violent.

Le criminologue américain Jerome Miller a préconisé lors de notre conférence une évaluation de 50 heures par adolescent avant de songer sérieusement à la détention. À 200 dollars de l'heure, cela représente un investissement de 10 000 dollars avant de

[Texte]

compared to the cost of custody for one year, and that money could provide far better rehabilitation. During his time as head of corrections for the state of Massachusetts, Dr. Miller ordered a six-month deadline for closure of all state training schools and a new focus on community-based alternative sentences. He met his deadline and the project's success has caused him to continue the work in other states. This kind of drastic change requires tremendous commitment by the individuals involved.

The justice review committee of Ontario has recognized that custody is an inefficient and unaffordable system for adults and youth. Attendance centres which provide social workers, educational components and counselling in a super-probationary program can be more cost-efficient than providing months of food, clothing and shelter for several months, particularly for youths involved only in property crimes. Any cost savings could fund specialized treatment for those who really need it.

Senator Bacon: It is difficult to ask young people to assume responsibility for their actions if they do not understand the consequences of their action, as Senator Gigantès mentioned earlier.

Besides using the school system, how can we better sensitize youth to the consequences of their actions?

Mr. Scully: I touched earlier on the peer mediation program. In my school days, a minor assault or a minor sexual touching would be handled by the principal who would involve the victim, the perpetrator and the parents. Together they would deal with problem recognition and solution, usually including a face-to-face apology.

Unfortunately, that system seems to be disappearing. The numbers of 12 and 13 year olds being charged presently reflects that "fighting in the schoolyard" is now termed "assaultive behaviour" and forwarded to the criminal justice system. I am worried that schools are losing their authority.

In my own experience, I know a young girl, a good student with no previous history of trouble, who was charged with an violent incident at school. The victim in the case had a reputation for troublemaking. Both students were suspended for two weeks. The offender was taken to the police station, charged with assault and was offered release only on the condition that she agree not to go within 50 metres of the school until the court case was completed. Without benefit of counsel, the girl agreed.

Two weeks later, her suspension complete, we approached the court requesting a change in bail condition to allow her to attend school. The police advised that they had non-cooperation problems with the school principal and vice-principal and would not drop their condition of release. As a result, the student lost her entire school year. Her case became a classic example of what happens when an authority figure outside the school takes a

[Translation]

déterminer la peine. Cependant, cela pourrait économiser 60 000 dollars, vu le coût de la détention pendant un an, et cet argent autoriserait une bien meilleure réinsertion. Lorsqu'il était directeur du Service correctionnel de l'État du Massachusetts, M. Miller a imposé la fermeture de toutes les maisons de correction de l'État dans un délai de six mois, en faveur d'un recentrage sur les peines de substitution dans la communauté. Il a respecté son échéance et la réussite du projet a été telle qu'il poursuit le même travail dans d'autres États. Ce genre de changement radical exige un engagement énorme de la part des personnes concernées.

Le comité d'examen de la justice de l'Ontario a reconnu que le placement sous garde est inefficace et excessivement coûteux tant pour les adultes que les jeunes. Des centres de jour qui offrent des services sociaux, éducatifs et psychologiques dans le cadre d'un programme super-probatoire peuvent donner de meilleurs résultats à moindre coût que de loger, nourrir et blanchir pendant plusieurs mois des détenus, particulièrement s'agissant de jeunes n'ayant commis que des infractions contre les biens. Les économies ainsi réalisées permettraient de financer un traitement spécialisé à l'intention de ceux qui en ont réellement besoin.

Le sénateur Bacon: Il est difficile de s'attendre à ce que les jeunes assument la responsabilité de leurs actes s'ils n'en comprennent pas les conséquences, ainsi que le sénateur Gigantès l'a fait ressortir.

Hormis une action au sein du système scolaire, comment peut-on mieux sensibiliser les jeunes aux conséquences de leurs actes?

M. Scully: J'ai mentionné tout à l'heure le programme de médiation par les pairs. À mon époque, une agression mineure ou un attouchement sexuel mineur était l'affaire du directeur d'école qui mettait en présence la victime, l'auteur et les parents. Ensemble ils faisaient prendre conscience du problème à l'intéressé et recherchaient une solution, qui prenait habituellement la forme d'excuses directement présentées.

Malheureusement, ce système semble disparaître. Le nombre des enfants de 12 et 13 ans aujourd'hui inculpés montre que les «bagarres de cour d'école» sont aujourd'hui qualifiées de «voies de fait» et aboutissent devant les tribunaux. Je crains que les écoles ne soient en train de perdre leur autorité.

Je connais personnellement une jeune fille, bonne élève et n'ayant jamais eu d'ennuis auparavant, qui a été inculpée à la suite d'un incident violent à l'école. La victime avait la réputation de chercher la bagarre. Les deux élèves ont été suspendus pendant deux semaines. L'accusée a été emmenée au poste de police, inculpée de voies de fait et libérée uniquement à la condition de ne pas s'approcher à moins de 50 mètres de l'école tant que le jugement ne serait pas intervenu. La jeune fille a accepté, sans disposer des services d'un avocat.

Après deux semaines, sa période de suspension terminée, nous avons demandé au tribunal une modification de sa condition de libération pour lui permettre de retourner à l'école. La police a indiqué que le directeur et le sous-directeur de l'école ne voulaient pas coopérer et a refusé de lever la condition. De ce fait, l'élève a perdu toute son année scolaire. Elle est devenue l'exemple classique de ce qui arrive lorsqu'une autorité scolaire extérieure à

[Text]

strictly criminal justice point of view, disregards the other dimensions of an offender's life and causes great damage.

The schools deserve our support. I am not one who opposes giving out any information at all. The schools need to understand about individuals who could be capable of remarkable violence, although the truly violent should not be out on bail in any event. In any individual case, the information to be released to the school should be decided in the court at a bail hearing.

Senator Andreychuk: You indicated you are against the transfer provisions in this amendment. Are you against the other transfer provisions which exist today? Do you think the provisions are adequate and competent to deal with violent offenders who may be beyond our ability to assist at the youth court level?

Mr. Scully: As early as the last round of amendments for 1992, we have been opposed to transfers. At that time, we suggested sentences of seven years for first degree murder and five years for second degree murder. That position was formed on a somewhat political basis as we had no empirical studies to establish the seven-year sentence as being better than any other. Yet, we understood the reality of the public view that three years would not be a sufficient sentence for murder.

We are still opposed to transfer. Specifically, if we are going to have sentences of ten years and seven years for first and second degree murder respectively, we should abolish transfer. If we want a specialized youth system, let us have one. Let us not have a dual system which crosses adult and youth boundaries.

If, as a society, we believe that young offenders have special needs, then we must use our available resources to deal appropriately with each case. If a youth is convicted of murder and sentenced to ten years, we must spend our resources to assist that individual to return to the community eventually as a productive citizen.

There was a notorious case out of Scarborough which caused many problems with community perceptions. A young man was involved in murder within his family. Without being too critical of the press, they did seem to hammer on the point that the maximum sentence for this young person was only three years. The Crown and the defence counsel consulted and agreed prior to the court hearing that the young man should be found not guilty by reason of insanity and incarcerated for a potentially lengthy period under a Lieutenant Governor's warrant. Unfortunately, Crown and defence forgot to consult the judge who did not agree with the finding of insanity, judged the offender guilty and sentenced him to the maximum three-year sentence.

Despite the notoriety of the case, including allegations of Satanism, the youth has not been charged further in the two years since his release.

[Traduction]

l'école se cantonne dans une optique de justice pénale, négligeant les autres dimensions de la vie d'un contrevenant, et commet de gros dégâts.

L'école mérite notre soutien. Je ne fais pas partie des adversaires de toute communication de renseignements. L'école a besoin de savoir si un élève est capable de comportements violents, encore que les très violents ne devraient pas être en liberté de toute façon. Mais dans chaque cas individuel, les renseignements à communiquer à l'école devraient être décidés par un tribunal au moment de la libération sous caution.

Le sénateur Andreychuk: Vous vous êtes dit opposé aux dispositions sur le renvoi du projet de loi. Êtes-vous opposé aux autres possibilités de renvoi qui existent aujourd'hui? Pensez-vous que ces mesures sont suffisantes et appropriées dans le cas des contrevenants si violents que l'on ne peut les aider au niveau du tribunal pour adolescents?

M. Scully: Dès la première série de modifications de 1992, nous nous sommes opposés au renvoi. Nous avons préconisé à l'époque des peines de sept ans pour meurtre au premier degré et de cinq ans pour meurtre au second degré. Nous avons adopté cette position sur la base de considérations plus ou moins politiques, en l'absence de toute étude empirique établissant que sept ans valaient mieux que n'importe quelle autre peine. Mais nous avons conscience du fait que le public juge trois années de détention comme une sanction insuffisante du meurtre.

Nous restons opposés au renvoi en tribunal ordinaire. Plus particulièrement, si l'on va avoir des peines de dix ans et sept ans respectivement pour le meurtre aux premier et second degrés, il faut abolir les renvois. Si nous voulons un système judiciaire spécifique pour les mineurs, faisons-le. Mais n'ayons pas un système double à cheval sur les deux.

Si la société considère que les jeunes contrevenants ont des besoins particuliers, alors il faut employer les ressources disponibles pour traiter chaque cas de façon adéquate. Si un mineur est condamné à dix ans pour meurtre, nous devons mettre en oeuvre nos ressources pour aider cette personne à réintégrer un jour la collectivité en tant que citoyen productif.

Il y a eu un cas célèbre à Scarborough qui a suscité quantité de problèmes au niveau des perceptions du public. Un jeune homme a été accusé du meurtre d'un membre de sa famille. Sans vouloir trop critiquer la presse, cette dernière semble avoir lourdement insisté sur le fait que la peine maximale n'était que de trois ans. La poursuite et l'avocat de la défense se sont consultés avant le procès et sont tombés d'accord pour dire que le jeune homme devrait être reconnu non coupable pour cause de folie et incarcéré pour une période potentiellement longue aux termes d'un mandat du lieutenant gouverneur. Malheureusement, ils ont oublié de consulter le juge qui n'a pas admis la folie, a jugé l'accusé coupable et l'a condamné à la peine maximale de trois ans.

En dépit du bruit fait autour de cette affaire, avec notamment des allégations de satanisme, l'intéressé n'a pas fait l'objet d'autres inculpations dans les deux années depuis sa libération.

[Texte]

I know from my experience at Joyceville that murder has the lowest rate of recidivism of any crime. The issues of punishment and retribution are important, but perhaps they should be dealt with by a maximum sentence of ten years with no transfer at all.

Senator Andreychuk: So your basic position is that a clean, neat youth system is much better than one which confuses the youth about whether or not they will be sent to adult court. Such a system is detrimental to both youth and the justice system.

Mr. Scully: I think so. In addition to being confusing to youth, it is confusing to defence counsel and the Crown. It is difficult for the whole system to deal with.

Senator Andreychuk: You used the word "mythology". The statistics at which I am looking prove that from 1986 to 1991 youth crime doubled. However, a lot of those offences were minor school yard offences involving fights, et cetera, which would previously have been dealt with in the school or community, involving the parents.

You also point out that the press has had a role in exploiting some of the more difficult cases without following them through.

Your answer seems to be that the youth crime problem is not escalating to the extent to which the public thinks it is. I recently heard the Commissioner of the RCMP give an excellent presentation. He said that the incidence of violent crime is increasing somewhat, but that the fear of violent crime is escalating. In other words, our fear is unjustified.

Your answer seems to be public education. I have found that public education is usually limited to those people who are already interested. Are there other ways in which we can demystify the issue of youth court and the danger that youth allegedly pose?

Mr. Scully: There are programs, in both the visual media and the audio media, which are prepared to look at these issues. It takes time for those of us working in the system to present them with ideas for a topical show. I know that *The 5th Estate* and the CBC have indicated that they are interested. Certain radio stations in Toronto have expressed an interest. I suspect that you could put together panels across the country. However, the media will not do it themselves. The players in the system must go out to them.

I talked about youth justice committees at the community level. Such committees could invite their local media to have a panel discussion about the system as a whole; the realities and the statistics.

The visual media is very strong. When these amendments were first passed by the House of Commons, one of the national networks contacted me at my office. When they ask you to appear on a show, they want you to come that afternoon and they want you to be there at five o'clock in the afternoon. I had other commitments, but I agreed to make the effort on the condition that they give me two and a half minutes; not 30 seconds. The woman

[Translation]

Je sais, d'après mon expérience à Joyceville, que le meurtre est l'infraction qui connaît le taux de récidive le plus faible de toutes. Il faut certes punir et châtier, mais peut-être pourrait-on le faire au moyen d'une peine maximale de dix ans, sans aucun mécanisme de renvoi.

Le sénateur Andreychuk: Votre position fondamentale est donc qu'un système judiciaire pour jeunes clair et net vaut mieux qu'un système où les mineurs ne savent pas s'ils vont être renvoyés ou non en tribunal pour adultes. Vous dites qu'un tel système mixte est néfaste à la fois pour les adolescents et pour le système judiciaire.

M. Scully: Je le pense. Outre le fait que les jeunes ne le comprennent pas, il est déroutant pour la défense et la poursuite. Tout le monde a du mal à s'y retrouver.

Le sénateur Andreychuk: Vous avez utilisé le terme «mythologie». Les statistiques que je possède montrent que, de 1986 à 1991, la criminalité des jeunes a doublé. Cependant, bon nombre de ces infractions étaient des bagarres mineures de cour d'école, etc. qui auparavant étaient réglées au niveau de l'école ou de la communauté, avec la participation des parents.

Vous avez également indiqué que la presse a joué un rôle en exploitant certaines des affaires les plus délicates, mais sans les suivre jusqu'au bout.

Votre réponse semble être que l'augmentation de la délinquance juvénile n'est pas aussi marquée que le public le croit. J'ai entendu récemment un excellent exposé du commissaire de la GRC. Il y disait que le nombre des crimes violents est en légère augmentation mais que le sentiment d'insécurité, lui, connaît une escalade. En d'autres termes, nos peurs sont injustifiées.

Votre solution semble être l'éducation du public. À mon avis, l'effet de celle-ci se limite habituellement aux gens qui sont déjà intéressés. Y a-t-il d'autres façons de démentir les mythes qui circulent sur le danger de la délinquance juvénile?

M. Scully: Il y a des émissions, tant de télévision que de radio, qui sont disposées à se pencher sur ces questions. Il faut du temps pour que nous, qui travaillons dans le système, puissions présenter des idées d'émissions. Je sais que les réalisateurs de *The 5th Estate* et la SRC se sont dits intéressés. Certaines stations de radio de Toronto ont également exprimé un intérêt. J'ai l'impression que l'on pourrait tenir des émissions débats un peu partout dans le pays. Cependant, les médias ne le feront pas seuls. Il faut que les participants au système prennent l'initiative.

J'ai parlé des comités de la justice pour les jeunes au niveau local. Ces comités pourraient inviter leurs médias locaux à un débat sur le système dans son ensemble, où l'on parlerait des réalités et des statistiques.

La télévision est très influente. Lorsque ces modifications ont été adoptées à la Chambre des communes, l'un des réseaux nationaux m'a téléphoné à mon bureau. Lorsqu'ils vous invitent à une émission, ils vous préviennent à la dernière minute et vous demandent de venir à 5 heures de l'après-midi, le jour même. J'avais d'autres engagements, mais j'ai accepté de me libérer à condition que l'on me donne deux minutes et demie, et pas

[Text]

to whom I was speaking on the phone thought that two and a half minutes was too long. I started to talk to her about some of the issues we have discussed today. I gave her some statistics about the level of incarceration, who is being incarcerated and the cost of it. After we had talked for two and a half minutes, she said, "Mr. Scully, this is fascinating. We just do not have this information." I said that if they were willing to give me two and a half minutes I would appear on their program that night. She said that she would get back to me. I am still waiting.

Senator Andreychuk: The simple message which those who have been interested in this issue have sold is that security in society is equal to incarceration and the lengthening of sentences. It seems to me that no one has yet skilfully, in 30 seconds, said that security in society is equal to rehabilitation or some such term, because prevention is not in vogue.

What makes you think that we can sell that message, when we use only about 20 per cent of our resources on rehabilitation and 80 per cent on incarceration and custodial facilities in these times of restraints, budget cutbacks and fear in society about crime? How will the provinces be able to reverse that trend?

Mr. Scully: The community must be reminded of the fact that when individuals are sentenced to custody, be it for 30 days, 60 days, 90 days or eight months, they will come back into the community. If we are just pushing them away for a short period of time, pretending they are not there and feeling secure because they are behind a locked door for that number of months, that is very shortsighted. It has never been proven that if you put a young person who has committed violence in with 200 other people who have committed violence, a better person will come out the other end. I think the community would be astounded if that did happen.

There is no question that the remarkably violent individual has to be removed. However, if the community could be persuaded to devote community resources to keeping in the community those who are marginally violent and those who have been involved in property offences to try to rehabilitate them and reorient them appropriately with their families, we would be better off, because we are not just putting them off where they will learn more serious crime and then bringing them back onto the street.

Senator Andreychuk: There is a phenomenon in Regina, Saskatchewan called the Oldsmobile Gang. These are young kids who steal Oldsmobiles and other luxury cars. When they come before the courts, there are not enough pre-sentence rehabilitation options. After the third or fourth property crime, the community wants something to be done about it, and custody seems to be the only resource.

How do we stop that cycle? I was a judge and I ran out of rehab facilities and alternative sentencing options entirely too quickly. The patience of the community ran out. Custody provided at least a hope of rehab inside the custodial facility. How do we break that chain?

[Traduction]

30 secondes. La femme à l'autre bout du fil pensait que c'était trop. J'ai commencé à lui parler de certaines des questions dont nous avons discuté aujourd'hui, je lui ai cité quelques statistiques sur les taux d'incarcération, le type de contrevenant incarcéré et combien cela coûte. Au bout de deux minutes et demie environ, elle m'a dit: «Monsieur Scully, tout cela est fascinant. Ce sont des renseignements que nous ne possédons pas». Je lui ai dit que si elle était disposée à me donner deux minutes et demie, je viendrais à son émission. Elle a dit qu'elle me rappellerait. J'attends toujours.

Le sénateur Andreychuk: Le message simpliste que l'on a fait accepter au public est que la sécurité de la société passe par l'incarcération et l'allongement des peines. Il me semble que personne n'a encore su, en 30 secondes, dire que la sécurité dans la société passe par la réinsertion ou quelque chose du genre, car la notion de prévention n'est pas en vogue.

Qu'est-ce qui vous fait penser que nous pouvons faire passer ce message, alors que nous ne consacrons que 20 p. 100 de nos ressources à la réinsertion et 80 p. 100 à l'incarcération et aux prisons, en cette période d'austérité budgétaire et de hantise du public par rapport à la criminalité? Comment les provinces pourront-elles renverser cette tendance?

M. Scully: Il faut rappeler au public que lorsque des personnes sont condamnées à la prison, que ce soit pour 30 jours, 60 jours, 90 jours ou huit mois, elles retourneront ensuite dans la collectivité. Si on ne fait que les écarter pendant quelque temps, en prétendant qu'ils n'existent pas, et si l'on se sent rassuré parce qu'ils sont derrière les verrous pendant ce nombre de mois, c'est faire preuve de myopie. Il n'a jamais été prouvé qu'en enfermant un adolescent violent avec 200 autres condamnés violents, il en ressortira meilleur à l'autre bout. Ce serait tout à fait étonnant si c'était le cas.

Il faut certes soustraire de la société les personnes excessivement violentes. Cependant, si la collectivité pouvait être convaincue de consacrer davantage de ressources au maintien dans la société des personnes marginalement violentes et qui n'ont commis que des délits contre la propriété, pour tenter de les réadapter et de les réorienter en même temps que leur famille, tout le monde s'en porterait mieux, au lieu de les enfermer simplement avec des criminels plus endurcis qui leur donneront le mauvais exemple et les relâcher ensuite dans les rues.

Le sénateur Andreychuk: Il y a un phénomène à Regina, en Saskatchewan, une bande connue sous le nom de *Oldsmobile Gang*. Ce sont des gamins qui volent des Oldsmobiles et d'autres voitures de luxe. Lorsqu'ils se font prendre, il n'y a pas assez d'options de réinsertion présentielles. Après le troisième ou quatrième vol, la collectivité veut que l'on agisse et l'enfermement semble être la seule solution.

Comment interrompre ce cycle? J'ai été juge et je me trouvais beaucoup trop souvent à court de centres de réadaptation et de peines de rechange. Le public est à bout de patience. Le placement sous garde donnait au moins un espoir de réadaptation à l'intérieur de la prison. Comment faire pour rompre cette chaîne?

[Texte]

Mr. Scully: It has to work with a campaign of information and education for the public. The public has to learn and understand that the best way of dealing with these kids is through community-based alternatives rather than just housing them for a short period of time and releasing them back into the community.

If we can find a mechanism for educating the public and having the public join with us, we may be able to find that solution.

Jerome Miller's suggestion is that you spend 50 or 75 hours on intense assessment of seriously violent offenders and repeat property offenders. You spend a lot of time, energy and resources trying to figure out an alternative that works for that kid. When Mr. Miller was in Massachusetts, he sent kids on mountain climbing expeditions. He sent one kid on a world scientific expedition. They had \$60,000 to spend and they took the position that with \$60,000 they could send a group of kids to the mountains of Norway where there is a completely different culture, where they could change their minds. It works for some kids, albeit not for all.

It takes some imaginative thinking to get away from the idea that you have probation or you have custody, and under probation you only have a certain number of services. If you recognize that you have \$70,000 to deal with when talking keeping a kid in custody for a year, we may be able to find alternatives. That is the key.

Senator Stanbury: We ought to be sure that Mr. Scully gets hired as the head of the system in Ontario so he can accomplish all those things.

Very briefly, I take it you are quite in favour of what you and I would both regard as the positive elements of this bill.

Mr. Scully: Yes, sir.

Senator Stanbury: I am referring to the improved discretion of judges, alternative sentencing, community programs and reports and so on. We have spent practically no time on those topics in any of our discussions because I think we all agree with them.

The transfer, the change of presumption, the longer sentences and so on have given us trouble. The problem is, as you have said, that those changes are probably almost entirely driven by politics. We always seem to forget that is what our system is; that the House of Commons and the government are driven by politics. The attitudes which Senator Andreychuk has disclosed very definitely exist. It may be wishful thinking to hope that there will be a program of public education and that the public will be interested enough to accept it.

However, in the meantime, I am concerned that your recommendation that we put everything aside and have a complete study of the things concerned will also be driven by politics and that we will end up with something much worse than we have now. I do not see an atmosphere in which a study which

[Translation]

M. Scully: Il faut que les efforts soient accompagnés d'une campagne d'information et de sensibilisation du public. Le public doit comprendre que le meilleur traitement de ces jeunes passe par des peines de rechange au sein de la communauté, plutôt que de simplement enfermer ces jeunes pendant quelque temps pour les relâcher ensuite dans la société.

S'il existait un mécanisme d'éducation du public, pour rallier le public derrière nous, on pourrait trouver cette solution.

L'idée de Jerome Miller est de passer de 50 à 75 heures à faire une évaluation intense des auteurs de violence grave et des voleurs récidivistes. Cela signifie que l'on consacre beaucoup de temps, d'énergie et de ressources à essayer de trouver une solution qui donne des résultats pour chaque adolescent individuel. Lorsque M. Miller était en poste au Massachusetts, il envoyait les gamins à des expéditions en montagne. Il en a envoyé un suivre une expédition scientifique mondiale. Ils avaient 60 000 \$ à dépenser par enfant et ils ont pensé qu'avec cet argent ils pouvaient envoyer un groupe de gamins dans les montagnes de Norvège, dans une culture complètement différente, où ils pourraient se changer les idées. Cela marche avec certains adolescents, mais pas tous.

Il faut faire preuve d'un peu d'imagination pour sortir de la notion que l'on a soit la liberté sous condition soit l'enfermement, et qu'en période probatoire on est limité à un certain nombre de services. Si vous partez du fait qu'il en coûte 70 000 \$ pour garder un adolescent sous clé pendant un an, on peut trouver des solutions de rechange. C'est le point de départ.

Le sénateur Stanbury: Il faudrait faire en sorte que M. Scully soit nommé à la tête du système en Ontario, afin qu'il puisse réaliser toutes ces choses.

Très brièvement, j'imagine que vous êtes en faveur de ce que vous et moi considérons comme les éléments positifs du projet de loi.

M. Scully: Oui, monsieur.

Le sénateur Stanbury: Je parle de la latitude accrue des juges, des peines de remplacement, des programmes communautaires et des rapports, et cetera. Nous n'avons pratiquement pas consacré de temps à ces sujets pendant nos délibérations car je pense que tout le monde y souscrit.

Le renvoi, l'inversion de la présomption, les peines plus longues, et cetera, sont la difficulté. Le problème, ainsi que vous l'avez indiqué, c'est que ces changements sont presque tous déterminés entièrement par des considérations politiques. On tend toujours à oublier que notre système veut cela, que la Chambre des communes et le gouvernement sont mus par la politique. Les attitudes dont le sénateur Andreychuk a fait état existent très certainement. C'est peut-être se faire des illusions que d'espérer qu'il y aura un programme d'éducation du public et que le public sera suffisamment intéressé pour être réceptif.

Dans l'intervalle, je crains que votre recommandation de tout mettre de côté et de mener une étude complète soit également jugée à l'aulne politique et que l'on aboutisse ainsi à quelque chose de pire encore que ce que nous avons. Je ne pense pas que le climat soit tel qu'une étude qui doit recevoir la sanction

[Text]

has to get legislative approval through political bodies is going to make any improvement at this stage of the game.

That is not a question, Mr. Chairman; it is my feeling, and perhaps Mr. Scully has some nice response for me.

Mr. Scully: Unfortunately, I do not have a nice answer. I can only suggest again that we use the community-based organizations such as the one I represent here today, and that we work with the government in a campaign of education; that we go into the communities and educate people to the reality of the youth justice system. I believe very strongly in the good faith of individuals, and I believe that if they truly understood what the system is, they would suggest to their members of Parliament and their senators that they not necessarily take this punishment/retribution orientation toward dealing with young people.

Senator Stanbury: I agree.

You are quite right that organizations such as yours do not have money, but money is the least important thing in this situation. Influence is the more important thing, and if you were to recruit this gang around the table to help you with that program, and if you were willing to take the leadership, I am quite sure you would get all kinds of support.

Mr. Scully: I will make a note of that, sir.

The Chairman: Mr. Scully, I thank you very much for your presentation and your answers to the questions which have been raised.

Our next witness is Mr. Cal Albright from the Federation of Saskatchewan Indian Nations. Mr. Albright, I invite you to summarize your presentation for about 15 or 20 minutes, and then we will have a question period.

Mr. Cal Albright, Federation of Saskatchewan Indian Nations: It is a honour to be asked to address you today on the important topic of aboriginal youth and the criminal justice system, specifically, the implications this has with Bill C-37.

First, I would like to introduce myself. I am a member of the Sapatawayak First Nations community of Manitoba. It is a small and very impoverished community of approximately 600 people. I myself have never lived in this community, as I was a part of the Manitoba child welfare system and was separated from my family, culture, and language at age four. It has only been in the last ten years that I have regained my identify and returned to my community. Even though I reside and work in Saskatchewan, the Sapatawayak community is a part of me.

I have been fairly successful professionally and academically. I have been a social worker since 1978, and I have since obtained a Masters Degree in Social Work from the University of British Columbia. However, I continue to enhance my knowledge of my culture and language.

[Traduction]

législative, par le biais d'organes politisés, puisse apporter une amélioration au stade actuel.

Ce n'est pas une question, monsieur le président; j'exprime simplement mon sentiment, et peut-être M. Scully aura-t-il une réponse rassurante à me faire.

M. Scully: Malheureusement, je n'ai pas de réponse rassurante. Je ne peux que préconiser encore une fois de faire appel aux organisations communautaires, comme celle que je représente ici aujourd'hui, et de travailler de concert avec le gouvernement pour mener une campagne d'éducation publique afin de faire comprendre au public, au niveau des collectivités, la réalité du système de justice pour les jeunes. Je fais très confiance à la bonne foi des citoyens individuels et je suis persuadé que s'ils comprenaient véritablement le système, ils diraient à leurs députés et à leurs sénateurs de ne pas nécessairement emprunter cette voie de la punition/rétribution à l'endroit des jeunes gens.

Le sénateur Stanbury: Je suis d'accord.

Vous avez raison de dire que des organisations telles que la vôtre n'ont pas d'argent, mais l'argent est ce qui compte le moins dans ce genre de situation. Ce qui importe c'est l'influence et si vous parveniez à recruter ce groupe autour de la table pour vous aider avec ce programme, si vous étiez prêt à prendre la tête du mouvement, je suis sûr que vous obtiendriez toutes sortes de soutiens.

M. Scully: Je prends bonne note, monsieur.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Scully, de votre exposé et de vos réponses à nos questions.

Notre prochain témoin est M. Cal Albright, de la *Federation of Saskatchewan Indian Nations*. Monsieur Albright, je vous invite à résumer votre mémoire en 15 à 20 minutes environ, et nous aurons ensuite une période de questions.

M. Cal Albright, Federation of Saskatchewan Indian Nations: C'est un honneur pour moi d'avoir été invité à vous parler de ce sujet important, le système de justice pénale et les jeunes autochtones, et particulièrement des répercussions du projet de loi C-37.

Permettez-moi tout d'abord de me présenter. Je suis membre de la collectivité autochtone sapatawayak, au Manitoba. C'est une petite collectivité très pauvre comptant environ 600 personnes. Moi-même je n'y ai jamais vécu, car j'ai grandi dans le système d'aide à l'enfance du Manitoba et ai été séparé de ma famille, de ma culture et de ma langue à l'âge de quatre ans. Ce n'est qu'au cours des dix dernières années que j'ai retrouvé mon identité et suis retourné dans ma bande. Bien que je réside et travaille en Saskatchewan, la communauté sapatawayak est une partie de moi.

J'ai relativement bien réussi dans mes études et sur le plan professionnel. Je suis travailleur social depuis 1978 et ai depuis obtenu une maîtrise en travail social de l'Université de Colombie-Britannique. Je continue cependant à parfaire ma connaissance de ma culture et de ma langue.

[Texte]

I am very familiar with the Saskatchewan perspective in dealing with troubled youth. I have worked under both the JDA and Young Offenders Act, and during the implementation of the Young Offenders Act I was a front line worker in an institution known as Kilburn Hall, which still operates today as a closed custody institution in the city of Saskatoon. I am also quite familiar with most other institutions which operate in Saskatchewan.

In my current capacity as youth services coordinator, I assist First Nations in program development and delivery of youth programming, including young offender programming. For instance, some First Nations communities are exploring the possibilities of operating open custody programs in their areas. In other words, they are negotiating with the provincial government for transfer of the resources to their communities so they can operate these facilities from their perspective.

The role of the FSIN in working with First Nations youth is broadly based. For instance, it is not an accident that my political boss is also the portfolio holder for sports and recreation. My role has also allowed me to explore the health issues of aboriginal youth, including solvent abuse, drug and alcohol abuse, and, of late, a specific First Nations approach to tobacco prevention.

Much of my work is developmental in nature. In spite of having few resources, we have been able to be involved in some exploratory research projects, including *A Socio-legal Analysis of Youth Justice in Saskatoon*. This was a description of youth court and the way youth court behaved with youth, and we looked at ethnicity as well. Also, we worked with other agencies in exploring how First Nations youth viewed key players in the justice system, including the police, and we did a preliminary review of the Young Offenders Act. I will table the said documents at the end of my presentation.

I have some specific comments on the proposed changes to the Young Offenders Act contained in Bill C-37. To my knowledge, First Nations have not been invited to participate in any substantive way in these latest changes, in spite of the fact that in Saskatchewan, 70 per cent of the custody population is of aboriginal ancestry.

I have serious reservations about the general direction of Bill C-37 and its "get tough" attitude toward young offenders. This seems to be a knee-jerk reaction to a few isolated incidents which have received extensive media coverage. There is already room within the current legislation to deal with dangerous and violent offenders.

I cannot help but recall important studies completed regarding aboriginal people and the justice system including the Manitoba aboriginal justice report, the Cawsey report and the Royal Commission on Donald Marshall. None of these comprehensive reviews have called for a get-tough measure toward young offenders.

[Translation]

Je connais très bien ce qui se fait en Saskatchewan à l'égard des jeunes en difficultés. J'ai travaillé tant sous le régime de la Loi sur les jeunes délinquants que de la Loi sur les jeunes contrevenants, et j'étais travailleur social de première ligne au moment de l'entrée en vigueur de cette dernière, dans un établissement de garde en milieu fermé de Kilburn Hall, qui existe encore aujourd'hui, dans la ville de Saskatoon. Je connais aussi pas mal la plupart des autres établissements de la Saskatchewan.

En ma capacité actuelle de coordonnateur des services à la jeunesse, j'aide les premières nations à élaborer et exécuter des programmes à l'intention des jeunes, y compris les jeunes contrevenants. Par exemple, certaines communautés autochtones explorent la possibilité d'instituer des programmes de garde en milieu ouvert dans leur région. Autrement dit, elles négocient avec le gouvernement provincial un transfert des ressources à leur collectivité, afin de pouvoir administrer ces services selon leur optique.

Le rôle de la FSIN dans les programmes destinés aux jeunes est vaste. Par exemple, ce n'est pas par accident que mon chef politique est également responsable du portefeuille des sports et des loisirs. Mon rôle m'a également permis d'explorer les problèmes de santé des jeunes autochtones, notamment l'abus de solvants, la toxicomanie et l'alcoolisme et, dernièrement, une approche de la prévention du tabagisme propre aux premières nations.

Une bonne partie de mon travail est de type exploratoire. Bien que ne disposant que de faibles ressources, nous avons pu participer à quelques travaux de recherche exploratoire, notamment une étude intitulée *A Socio-legal Analysis of Youth Justice in Saskatoon*. Il s'agit d'une description du tribunal pour adolescents et de son fonctionnement, notamment sous l'angle de l'ethnicité. Nous avons travaillé également avec d'autres organismes pour étudier comment les jeunes autochtones perçoivent les principaux intervenants du système judiciaire, notamment la police, et nous avons fait une revue préliminaire de la Loi sur les jeunes contrevenants. Je vais vous remettre ces documents à la fin de ma présentation.

J'ai quelques remarques spécifiques sur les changements à la Loi sur les jeunes contrevenants proposés dans le projet de loi C-37. À ma connaissance, les premières nations n'ont pratiquement pas été consultées avant cette dernière série de modifications, bien qu'en Saskatchewan 70 p. 100 de la population carcérale soit autochtone.

J'ai de sérieuses réserves à formuler sur l'orientation générale du projet de loi C-37 et le durcissement qu'il introduit à l'égard des jeunes contrevenants. Ce semble être une réaction viscérale à quelques incidents isolés dont les médias ont fait grand battage. La législation actuelle donne déjà d'amples moyens à l'égard des contrevenants dangereux et violents.

Je ne peux m'empêcher de rappeler quelques études importantes qui ont été menées sur les autochtones et le système judiciaire, notamment le rapport sur la justice autochtone du Manitoba, le rapport Cawsey et la Commission royale sur Donald Marshall. Aucune de ces études très complètes n'a préconisé un durcissement du traitement des jeunes contrevenants.

[Text]

What then is the basis for this change in social policy? Is it based on myth or reality?

To my mind, it is a myth that violence among youth is increasing. Rather, our reactions to youth problems have changed. I remember, while growing up, being involved in fights on the school grounds. Today the police are often brought into similar situations and charges are laid. I understand that only 17 per cent of all convicted youth are involved in violent offences and that the term "violent offence" would encompass any physical altercation, such as a slap in the face.

How extensive was the consultation process for Bill C-37?

I am also concerned with the proposed changes to section 16 of the Young Offenders Act respecting the transfer of 16 and 17 year olds to adult court, specifically transfers for crimes ranging from murder to aggravated assault. I realize this is a response to public pressure. Sooner or later, these offending youth will return to the streets.

This proposed change goes against the original principles of the Young Offenders Act, specifically section 31:

Young persons who commit offenses, require supervision, discipline and control, but because of their state of dependency and level of development and maturity, they also have special needs and require guidance and assistance.

I interpret the intent of this amendment to categorically transfer every youth to adult court. In Saskatchewan, this would mean approximately 100 transfers per year; 50 to 70 of those transferred would be from First Nations.

Having worked in two adult jails in Saskatchewan, I can assure each of you that young offenders will be trained in those jails to become more violent. As young adults, they will also be victimized in that setting.

I am not aware of any research done to indicate that transfers to the adult system have accomplished any rehabilitation for this age group. How can this change address the special needs of this age group? Once again, a pound of flesh seems more important than the need for rehabilitation.

I am concerned about the proposed amendments for greater information sharing. Rather than a general rule for sharing all young offender information, I propose that criteria be developed; for example, increased information on high-risk sex offenders and violent offenders would be appropriate. However, the majority of young offenders do not pose a danger and therefore information sharing is not necessary. We should diminish the tendency to label young people because they are young offenders.

[Traduction]

Pourquoi donc ce virage de la politique sociale? Est-il déterminé par un mythe ou par la réalité?

À mon sens, c'est un mythe que de dire que la violence chez les jeunes est en hausse. Ce sont plutôt nos réactions qui ont changé. Je me souviens, quand j'étais petit, avoir participé à des bagarres dans les cours de récréation. Aujourd'hui, lorsqu'il en survient, on appelle souvent la police et des poursuites en justice sont décidées. Je crois savoir que 17 p. 100 seulement de tous les jeunes condamnés ont commis des infractions violentes, la définition de celles-ci englobant d'ailleurs toute altercation physique, notamment des gestes tels qu'une gifle.

A-t-on procédé à une véritable consultation avant d'introduire le projet de loi C-37?

Je m'inquiète des changements proposés à l'article 16 de la Loi sur les jeunes contrevenants concernant le renvoi des adolescents de 16 et 17 ans en tribunal pour adultes, particulièrement pour des crimes allant du meurtre à l'agression grave. J'ai conscience qu'il s'agit là d'une réaction à une pression du public. Mais tôt ou tard, ces jeunes se retrouveront dehors, dans les rues.

Ces modifications sont contraires aux principes originels de la Loi sur les jeunes contrevenants, particulièrement du paragraphe 3 (1):

la situation des jeunes contrevenants requiert surveillance, discipline et encadrement; toutefois, l'état de dépendance où ils se trouvent, leur degré de développement et de maturité leur créent des besoins spéciaux qui exigent conseils et assistance.

J'interprète l'objectif de cette modification comme étant de transférer catégoriquement chaque jeune en tribunal pour adultes. En Saskatchewan, cela représenterait une centaine de transferts par an, dont de 50 à 70 viseraient des autochtones.

Ayant travaillé dans des prisons pour adultes de Saskatchewan, je peux vous assurer que ces jeunes personnes y apprendront à devenir encore plus violents. Leur jeunesse fera également d'eux des victimes dans ce milieu.

Je ne connais aucune recherche qui indiquerait que le transfert dans le système des adultes ait facilité la réinsertion de détenus dans cette tranche d'âge. En quoi ce changement répond-il aux besoins particuliers de ces adolescents? Encore une fois, le motif de la vengeance semble l'emporter sur la nécessité de la réinsertion.

Je m'inquiète des dispositions qui autoriseront une plus grande communication des renseignements. Au lieu d'une règle générale s'appliquant à tous les dossiers des jeunes contrevenants, je propose d'élaborer des critères sélectifs, autorisant par exemple la communication de renseignements sur les délinquants sexuels à haut risque et les contrevenants violents. Cependant, la majorité des jeunes contrevenants ne présentent pas de danger, si bien que la communication dans leur cas n'est pas nécessaire. Il faut lutter contre cette tendance à étiqueter les jeunes parce qu'ils ont commis des infractions.

[Texte]

I would like to briefly describe some of the programs being developed by First Nations in Saskatchewan to address prevention and intervention for young offenders.

The mandate of the Sports and Recreation Commission of the Federation of Saskatchewan Indian Nations is to establish youth resources both off and on reserves. For instance, the North American Indigenous Games will be held in Minnesota this summer. The FSIN has undertaken a process which will allow 10,000 athletes to try out for Team Saskatchewan.

I ask each of you how you would measure the impact of this process on the lives of our young people. For all who participate, this is a positive experience which builds self-esteem and the confidence to succeed in other areas, such as education.

We also operate a 12-space day program for First Nations young offenders who are at risk of going into custody for charges ranging from property-related to violent offences. The philosophy of our program is that culture is treatment.

Forty-two youth were admitted to the program in the 1994-1995 fiscal year, a 30-per-cent increase over the previous year. The current principles of the Young Offenders Act and the support of our local communities in Saskatoon have enabled this program to exist. I have personally taken these youth and my staff to a cultural camp in my community. Let me relay what happened around the campfire one evening.

Several of the youth began to tell their stories. One youth disclosed in detail the physical and sexual abuse he suffered as a child. He did not grow up knowing his biological father. As he spoke, tears began to well up in his eyes.

From all the years I have worked with youth, I can tell you that these moments are few and far between. I believe we can make a difference in the lives of these young people with experiences like our day program and what I call front-end programming.

On another point, approximately 80 per cent of our young offender funding is spent on the 20 per cent of young offenders who are incarcerated.

Do our institutions not resemble black holes for our finances? We are re-creating a modern-day residential school system by our current emphasis on custodial sources. Two-thirds of the youth offenders who are now in custody do not need to be there. We could keep them accountable with community front-end programming, although we do need institutions for dangerous youth.

First Nations have always wanted to take responsibility for their youth; however, we do not have the resources. Why has the North Battleford Youth Centre historically been staffed by non-native people when it has an approximately 99 per cent aboriginal population? Why was the young offender system developed without any consultation with First Nations people?

[Translation]

J'aimerais décrire brièvement certains des programmes élaborés par les premières nations en Saskatchewan sur le plan de la prévention et de l'intervention auprès des jeunes contrevenants.

La Commission des sports et des loisirs de la Fédération of Saskatchewan Indian Nations s'occupe de créer des ressources pour les jeunes tant dans les réserves qu'en dehors. Par exemple, les Jeux autochtones nord-américains auront lieu cet été au Minnesota. La FSIN organise des éliminatoires qui permettront à 10 000 athlètes de participer à des épreuves de sélection pour l'équipe de la Saskatchewan.

J'invite chacun de vous à mesurer l'effet de ce processus sur la vie des jeunes gens. Pour tous les participants à ces éliminatoires, il s'agira d'une expérience positive qui contribuera à leur estime de soi et leur donnera la confiance voulue pour réussir dans d'autres domaines, notamment le domaine scolaire.

Nous administrons également un programme de jour, disposant de 12 places, pour les jeunes contrevenants autochtones susceptibles d'être incarcérés pour des délits allant du vol à des actes de violence. Ce programme est fondé sur la notion que la culture est un traitement.

Quarante-deux jeunes ont été admis à ce programme pendant l'exercice 1994-1995, soit 30 p. 100 de plus que l'année précédente. Les principes actuels de la Loi sur les jeunes contrevenants et le soutien des collectivités locales à Saskatoon ont permis à ce programme d'exister. J'ai personnellement emmené des jeunes et mon personnel à un camp culturel dans ma communauté. Permettez-moi de vous raconter ce qui s'est passé un soir autour du feu de camp.

Plusieurs des jeunes ont commencé à se raconter. L'un a parlé en détail des sévices physiques et sexuels qu'il a subis étant enfant. Il a grandi sans connaître son père biologique. En parlant, les larmes lui montaient aux yeux.

Pendant toutes les années où j'ai travaillé avec les jeunes, je peux vous dire que ces moments sont rares et précieux. Je pense que nous pouvons faire une différence dans la vie de ces jeunes gens, avec des expériences comme notre programme de jour et ce que j'appelle la prévention.

Je précise que 80 p. 100 de nos crédits pour les jeunes contrevenants sont consacrés aux 20 p. 100 qui sont incarcérés.

Est-ce que nos prisons ne ressemblent pas à des trous noirs financiers? En privilégiant le placement sous garde, nous créons un nouveau système d'école résidentielle. Deux tiers des jeunes contrevenants en détention ne devraient pas y être. Il faut certes des établissements pour les jeunes qui sont dangereux, mais les autres pourraient être surveillés dans le cadre de programmes communautaires.

Les premières nations ont toujours voulu assumer la responsabilité de leurs jeunes; cependant, elles n'en ont pas les moyens. Pourquoi le centre des jeunes de North Battleford a-t-il toujours été doté d'un personnel non autochtone alors que près de 99 p. 100 des internés sont autochtones? Pourquoi le système pour jeunes contrevenants a-t-il été mis sur pied sans jamais consulter les premières nations?

[Text]

In Saskatchewan, it costs approximately \$15 million annually to operate and deliver all young offender programs. Seventy per cent of the youth in custody are First Nations and Métis youth. It is time that the federal government provided resources for First Nations.

We are all aware that the present system is not working. I do not believe that Bill C-37 will make any improvement in the lives of our First Nations youth.

I have seven recommendations. We need a First Nations government youth justice system based on our inherent right to self-government. We need a review of federal and provincial fiscal cost-sharing arrangements with respect to services delivered on behalf of First Nations youth. We need to provide more financial resources to First Nations for program development to meet the needs of First Nations youth. In other words, I agree with my colleague who presented earlier and I am happy that he mentioned the Massachusetts experience. That is an example of how one community was able to keep a lot of its youth in the community without endangering the community.

I recommend that any further changes to the Young Offenders Act require the approval of the First Nations. This would require resources so that First Nations could participate in federal, provincial and territorial task forces. Section 4 of the Young Offenders Act should be expanded to ensure that First Nations youth are able to participate in this process.

We must look at the system itself. I wonder whether or not the system is contributing to young offenders becoming dangerous. The system generates charges for youth who come into the system for minor situations, and they fall further and further into the system. We should look at the present system and evaluate whether it is working. If it is not working, we should ask what we should do about it.

As the First Nations move towards self-government, people such as myself, who can set up programs based on our consultation with our community and our elders, need to be involved in what is happening to offenders. There are few opportunities to do so because we do not have the resources to become involved in this process, specifically with violent offenders.

In conclusion, I should like to remind the members of this committee of a promise made in the Liberal Red Book prior to the Liberal election. The statement was made that a Liberal government would act on aboriginal justice issues as a priority and would consider alternate forms of justice for aboriginal people.

Honourable senators, your First Nations youth are holding the Liberal government to its word. On behalf of the First Nations government and the youth of Saskatchewan, do not let us down.

Senator Doyle: You spoke several times of looking more closely than we have at the current system. If someone were to say to you, "Mr. Albright, we are about to form our own

[Traduction]

En Saskatchewan, il en coûte près de 15 millions de dollars par an pour administrer et exécuter tous les programmes pour jeunes contrevenants. Près de 70 p. 100 des jeunes placés sous garde sont des autochtones et des métis. Il est temps que le gouvernement fédéral donne des ressources aux premières nations.

Nous savons tous que le système actuel ne marche pas. Je ne pense pas que le projet de loi C-37 améliore quoi que ce soit dans la vie de nos jeunes autochtones.

Je formule sept recommandations. Nous avons besoin d'un système de justice pour jeunes propre au gouvernement des premières nations, basé sur notre droit inhérent à l'autonomie. Il faut revoir les accords de partage des coûts fédéraux-provinciaux pour ce qui est des services fournis aux jeunes autochtones. Il faut donner davantage de ressources financières aux premières nations pour élaborer des programmes répondant aux besoins des jeunes autochtones. En d'autres termes, je suis d'accord avec le témoin précédent et je suis heureux qu'il ait mentionné l'expérience du Massachusetts. C'est là un exemple de ce qu'une collectivité a pu faire pour garder les jeunes en son sein sans la mettre en danger.

Je recommande que toute modification ultérieure de la Loi sur les jeunes contrevenants reçoive l'accord préalable des premières nations. Cela suppose des ressources pour que les premières nations puissent participer à des groupes de travail fédéraux, provinciaux et territoriaux. L'article 4 de la Loi sur les jeunes contrevenants doit être élargi pour assurer que les jeunes des premières nations puissent participer à ce processus.

Il faut se pencher sur le système lui-même. Je me demande si le système lui-même ne contribue pas à ce que les jeunes contrevenants deviennent dangereux. Le système est générateur d'inculpations pour les jeunes pris pour des infractions mineures et ils se trouvent ainsi happés de plus en plus loin dans le système. Il faut revoir le système actuel et se demander s'il fonctionne. S'il ne fonctionne pas, il faut se demander comment y remédier.

À un moment où les premières nations progressent vers l'autonomie gouvernementale, il faut faire participer des gens comme moi, qui pouvons élaborer des programmes basés sur nos consultations avec notre collectivité et nos anciens, aux mesures prises à l'endroit des contrevenants. Nous n'avons que peu l'occasion de le faire parce que nous n'avons pas les moyens de participer à ce processus, particulièrement dans le cas des contrevenants violents.

En conclusion, j'aimerais rappeler aux membres de ce comité la promesse faite dans le Livre rouge libéral avant les élections. On y lisait qu'un gouvernement libéral agirait de façon prioritaire sur les questions de justice autochtone et envisagerait des formes alternatives de justice pour les autochtones.

Honorables sénateurs, vos jeunes des premières nations rappellent sa promesse au gouvernement libéral. Au nom du gouvernement des premières nations et des jeunes de la Saskatchewan, ne nous décevez pas.

Le sénateur Doyle: Vous avez parlé à plusieurs reprises de la nécessité d'étudier de plus près le système actuel. Si quelqu'un vous disait: «Monsieur Albright, nous allons former notre propre

[Texte]

self-government for First Nations people, and we will establish our own program for young offenders," what would you retain and what would you drop?

Mr. Albright: We agree that our youth must be accountable. I like the accountability principle enunciated in the Young Offenders Act. However, since 1985, we have focused on the punitive part of the five to eight principles of the Young Offenders Act. There is room to be rehabilitative and there is room to be punitive. The system has become punitive. Punitive measures outweigh the rehabilitative aspects of the Young Offenders Act.

We would like to see more front-end resources so that we can deal with these issues before they reach a custodial state. For example, we are looking now at alternate measures. With respect to our alternate measures act in Saskatchewan, only 20 per cent of the youth receiving alternate measures are First Nations youth. Generally speaking, we have a systemic problem with alternate measures. We do not have enough youth participating in that program.

There is nothing wrong with section 4 of the Young Offenders Act. The problem lies with the provinces that have developed criteria making this section restrictive. We are proposing to sit down with them on this point. When I return to Saskatchewan, we will have a meeting with our justice people to look at the criteria the province has developed and to open the discussion on that criteria so that we can participate in it. I would look at the front-end programming resources.

I like the special needs of the youth. We can move in that area to develop resources which are culturally appropriate for our youth.

Senator Doyle: When we spoke to Mr. Scully, there seemed to be some agreement around this circle concerning the need for education among the public so that the demand for more punitive measures would be wiped out and in its place we would find new remedies. Do you believe that the people of the First Nations would require education in the same way, or would they already be prepared to go a great deal further in the instance that you have described?

Mr. Albright: Education is important, but I do not know if it is our priority — that is, I do not know if we would want to spend our resources that way.

First Nations already know too well about the impact of our criminal justice system. For example, the North Battleford Youth Centre is in the middle of Saskatchewan, but it essentially serves northern Saskatchewan. They already know that a youth in the north who receives a closed custody sentence goes to the North Battleford Youth Centre.

Currently, institutions deal only with families. We would rather see government workers deal with someone representing a tribal council or local government in our areas. A lot of our families do not have the resources and do not understand their rights and what can be done. Consequently, they go a long way with what they have. We would like our tribal councils acknowledged as rightful groups

[Translation]

gouvernement autochtone et nous allons nous doter de notre propre programme pour les jeunes contrevenants», qu'est-ce que vous conserveriez et qu'est-ce que vous abandonneriez?

M. Albright: Nous admettons que nos jeunes doivent rendre des comptes. J'apprécie le principe de responsabilité énoncé dans la Loi sur les jeunes contrevenants. Cependant, depuis 1985, on a privilégié la partie punitive des cinq à huit principes de la loi. Il faut un mélange de réinsertion et de punition. Le système est devenu trop punitif. Les mesures punitives l'emportent sur les mesures de réinsertion dans la Loi sur les jeunes contrevenants.

Nous aimerions voir davantage de ressources pour les mesures préventives, afin d'intervenir avant que ces jeunes soient incarcérés. Par exemple, il est question des mesures de rechange. En Saskatchewan, seuls 20 p. 100 des jeunes bénéficiant des mesures de rechange sont des autochtones. De manière générale, il y a un problème systémique avec les mesures de rechange. Il n'y a pas assez de jeunes autochtones qui participent à ce programme.

Je n'ai rien contre l'article 4 de la Loi sur les jeunes contrevenants. Le problème réside au niveau des provinces qui ont élaboré des critères rendant cette disposition restrictive. Nous proposons de rencontrer le gouvernement à ce sujet. À mon retour en Saskatchewan, nous aurons une réunion avec le ministère de la Justice pour examiner les critères que la province a mis en place et ouvrir la discussion sur ces critères, afin que nous puissions participer. Pour ma part, je pense qu'il faut revoir les ressources consacrées au programme de prévention.

J'aime bien la partie qui parle des besoins spéciaux des jeunes. On pourrait agir à cet égard pour se doter de ressources culturellement adaptées à nos jeunes.

Le sénateur Doyle: Lorsque nous parlions avec M. Scully, tout le monde semblait d'accord ici sur la nécessité de mieux informer le public afin qu'il cesse de réclamer des mesures plus punitives et que l'on puisse chercher des remèdes à leur place. Pensez-vous que les autochtones auraient, eux aussi, besoin de cette éducation ou bien sont-ils déjà disposés à aller plus loin dans le sens que vous avez décrit?

M. Albright: L'éducation est importante, mais je ne sais pas si nous en ferions une priorité, autrement dit, je ne sais pas si nous voudrions dépenser nos ressources de cette façon.

Les premières nations ne connaissent déjà que trop bien l'effet de notre système de justice pénale. Par exemple, le centre des jeunes de North Battleford est au centre de la Saskatchewan, mais il reçoit principalement des jeunes du Nord. Ils savent déjà qu'un jeune du Nord placé en milieu fermé ira au centre des jeunes de North Battleford.

À l'heure actuelle, les établissements ne traitent qu'avec les familles. Nous aimerions mieux que les agents traitent avec quelqu'un représentant un conseil tribal ou un gouvernement local de nos régions. Bon nombre de nos familles ne sont pas équipées et ne connaissent pas leurs droits ni ne savent ce qui peut être fait. Elles se contentent d'acquiescer à ce qu'on leur dit. Nous

[Text]

which could work with the government on matters regarding First Nations youth, starting upon their arrest.

With respect to child welfare, when a child is apprehended, the First Nations government is notified. We should like that practice applied to young offenders as well. No one is in place to do that right now.

Senator Pearson: I was struck by the fact that so much of the custodial experience of aboriginal youth is based in centres of which the staff are not aboriginal. I agree that that is not appropriate.

How are the training programs going for more colleagues like yourself? Are more aboriginal people being trained in social work?

Mr. Albright: Saskatchewan has its own post-secondary institution, the Saskatchewan Indian Federated College, which is controlled by aboriginals. Social work is one of the programs that we offer. In the last 10 to 15 years, several hundred social workers have graduated from that program. However, many of these workers are unemployed. The government must get more of these workers employed more quickly. These workers must be given the freedom to speak their language and to apply cultural concepts. We should be able to practice our ceremonies in institutions. Discussions are ongoing about that at this time.

Currently in one institution the non-native staff will not allow sweetgrass to be burned. They feel it is an occupational issue. We have many barriers like that.

Some of my colleagues who have been in those institutions for some time are still front-end workers. I have risen to a managerial position in the Saskatoon region in social services. We need front-line workers, policymakers and managers who can respond to issues like Bill C-37. We need that resource but it is not happening quickly enough.

Senator Pearson: You are saying that trained people are emerging but that there are institutional blocks to deploying that resource in the system.

Mr. Albright: That is right.

Senator Andreychuk: You also said that alternate sentences do not suit the aboriginal community. Are you referring to the fact that things such as sentencing circles and other things with which aboriginal youth could identify and be made accountable through do not exist at the moment?

Mr. Albright: The majority of our youth cannot participate in the alternate measures program which is currently in place. For example, youths who have committed a property-related offence once in the last six months are automatically taken out of the alternate measures area. That provincial guideline must be expanded. We must look at the actual program itself. We are proposing a program to take First Nations youth from Saskatoon, and even non-native youth, to a four-day cultural camp outside of the city where we will talk about respect and the issue of

[Traduction]

aimerions que nos conseils tribaux soient reconnus comme interlocuteurs valables par le gouvernement pour tout ce qui concerne les jeunes autochtones, et ce dès leur arrestation.

Dans le cas des enfants assistés, lorsque l'un d'eux est arrêté, le gouvernement autochtone concerné est prévenu. Nous aimerions que cela soit appliqué également dans le cas des jeunes contrevenants. Cette notification n'a pas lieu actuellement.

Le sénateur Pearson: J'ai été frappée de voir que tant de jeunes autochtones sont placés sous garde dans des centres dont le personnel n'est pas autochtone. Je reconnais que cela ne convient pas.

Y a-t-il des programmes de formation pour former davantage de gens comme vous? Forme-t-on davantage d'autochtones au travail social?

M. Albright: La Saskatchewan a son propre établissement postsecondaire, le *Saskatchewan Indian Federated College*, qui est contrôlé par des autochtones. Le travail social est l'une des disciplines enseignées. Au cours des 10 à 15 dernières années, il a formé plusieurs centaines de diplômés. Cependant, bon nombre de ces diplômés sont au chômage. Le gouvernement devrait faire plus pour les employer plus rapidement. Il faut donner à ces travailleurs la latitude de parler leur langue et d'appliquer leurs concepts culturels. Nous devrions pouvoir pratiquer nos cérémonies dans les institutions. Les discussions à ce sujet sont en cours.

Actuellement, dans un des établissements, le personnel non autochtone ne permet pas de brûler les herbes sacrées. Il y voit un risque. Il existe quantité de barrières de cette sorte.

Certains de mes collègues qui travaillent dans ces établissements depuis pas mal de temps sont encore à des niveaux subalternes. J'ai été promu à des fonctions de responsabilité dans les services sociaux dans la région de Saskatoon. Il nous faut des travailleurs de première ligne, des décideurs et des administrateurs qui puissent réagir à des questions comme le projet de loi C-37. Nous avons besoin de cette capacité, mais elle ne se matérialise pas assez vite.

Le sénateur Pearson: Vous dites que vous commencez à avoir suffisamment de gens formés, mais que des obstacles institutionnels empêchent de déployer cette ressource au sein du système.

M. Albright: C'est juste.

Le sénateur Andreychuk: Vous dites également que les peines de rechange ne sont pas adaptées à la communauté autochtone. Parlez-vous là du fait que des choses comme les conseils de détermination de la peine et autres méthodes auxquelles pourraient s'identifier les jeunes autochtones n'existent pas à l'heure actuelle?

M. Albright: La majorité de nos jeunes ne peuvent participer au programme de mesures de rechange actuellement en place. Par exemple, des jeunes qui ont commis une infraction contre la propriété une fois au cours des six derniers mois sont automatiquement exclus. Il faut assouplir cette directive provinciale. Il faut se pencher sur le programme lui-même. Nous proposons un programme qui consisterait à emmener des jeunes autochtones de Saskatoon, et même des non-autochtones, participer à un camp culturel de quatre jours en dehors de la ville, où nous parlerions de

[Texte]

shaming. Shaming is something we used to do a long time ago. We should return to those kinds of principles.

We would like to have the victim join us as well in a cultural setting. Later, we will have a feast where the victim can talk about his experience in order that the youth can see the implications of his crime on the victim.

We need to move in that direction. We have an alternate measures model, but we can be much more creative. The First Nations can come up with ideas to suit those needs.

Senator Andreychuk: Presently, more than 70 per cent of the incarcerated population in Saskatchewan, both adult and youth, is aboriginal. Are you suggesting that the lack of recognition of the cultural differences and integrating the aboriginal community in the process of justice has led to that, or are there other reasons? Aboriginals do not constitute 70 per cent of the population. Why do they constitute 70 per cent of the populations of institutions?

Mr. Albright: I believe that there are more charges against our people than other groups because the majority of our people are impoverished. The majority of our people do not have jobs or good housing. We are struggling for the basic things which society takes for granted. It is those things which lead our youth to where they are today. We are struggling with trying to regain our culture as well. We must revisit that.

Senator Andreychuk: Do you believe that the youth justice system, as it presently operates, takes into account your cultural background of more community responsibility? Your example was that youth are taken out of northern communities and put into a custodial community which you say does not reflect them, and that nor are the tribal chiefs taken into account.

Mr. Albright: That is right.

Senator Andreychuk: Do you want the tribal chiefs involved because of the collective responsibility that you are trying to build back in your communities?

Mr. Albright: I recently did some work in a sentencing circle. A young adult, albeit not a youth, was convicted of driving while impaired, causing death. The man who died was the father of the accused. A sentencing circle was held at the request of the community. The sentence was imposed by the community and agreed to by the judge. That is a case in which the community was involved.

Part of that young man's sentence is to speak publicly about his experience, with which I was able to help. Allowing this young man to tell his story to groups of his peers, and whoever else wanted to listen to him, is much more healing than sentencing him to five to seven years in a penitentiary. That would not be helpful to him.

That is an example of where the community was accountable for the offender. It rehabilitates a person much more effectively and much more cost efficiently.

[Translation]

respect et de honte. Faire honte est quelque chose que nous pratiquions il y a longtemps. Il faudrait revenir à ce genre de principes.

Nous aimerions également que la victime se joigne à nous dans un cadre culturel. Plus tard, nous aurons un festin où la victime pourra parler de son expérience afin que le jeune puisse voir les conséquences de son crime pour la victime.

C'est dans ce sens qu'il faut aller. Nous avons un modèle de mesures de rechange, mais on pourrait se montrer beaucoup plus créatif. Les premières nations peuvent proposer des idées en ce sens.

Le sénateur Andreychuk: Actuellement, plus de 70 p. 100 de la population des détenus en Saskatchewan, tant chez les adultes que les jeunes, sont des autochtones. Dites-vous que l'ignorance des différences culturelles et le manque d'intégration de la communauté autochtone dans le processus judiciaire sont responsables de cet état de choses, ou bien y a-t-il d'autres raisons? Les autochtones ne représentent pas 70 p. 100 de la population. Pourquoi forment-ils 70 p. 100 de la population carcérale?

M. Albright: Je pense que les autochtones sont plus souvent inculpés que d'autres parce que la majorité d'eux vivent dans la pauvreté. La majorité des nôtres n'ont pas de bons emplois ou de bons logements. Nous manquons des choses les plus élémentaires que le reste de la société tient pour acquis. C'est tout cela qui mène notre jeunesse là où elle est aujourd'hui. Nous nous débattons également pour tenter de retrouver notre culture. Il faut revoir cela.

Le sénateur Andreychuk: Pensez-vous que le système judiciaire, tel qu'il fonctionne actuellement, tient compte de votre tradition culturelle de responsabilité communautaire? Vous dites que les jeunes sont détenus loin de leur collectivité du Nord, dans un cadre qui leur est étranger, et que l'on ignore le rôle des chefs tribaux.

M. Albright: C'est juste.

Le sénateur Andreychuk: Souhaitez-vous que les chefs tribaux jouent un rôle à cause de la responsabilité collective que vous cherchez à rétablir dans vos collectivités?

M. Albright: J'ai récemment participé à un conseil de détermination de la peine. Un jeune adulte, qui n'était donc plus un adolescent, a provoqué un accident de la circulation mortel en état d'ébriété. La victime était son père. Un conseil de détermination de la peine s'est réuni à la demande de la collectivité. La peine a été fixée par la communauté et acceptée par le juge. Voilà un cas où la collectivité a pu participer.

Une partie de la peine infligée à ce jeune homme consistait à parler publiquement de son expérience, ce en quoi j'ai pu aider. Permettre à ce jeune homme de raconter son histoire à ses pairs et à quiconque d'autre veut l'entendre est beaucoup plus réparateur que de le condamner à cinq ou sept ans de pénitencier. Cela ne lui servirait à rien.

Voilà un exemple où la communauté a assumé sa responsabilité à l'égard du contrevenant. C'est une réparation beaucoup plus efficace et moins coûteuse.

[Text]

Senator Lewis: Much of what you have been telling us has to do with administration, which is a matter of provincial responsibility, and that would vary across the country according to the emphasis which the provinces might give and the resources they might assign to that problem. Is that what you consider to be the biggest problem?

Mr. Albright: I do not know if it is the biggest problem. Not having the resources to participate in the development of the Young Offenders Act is one area which needs to be looked at. How can someone design a program for others when they know very little about the life, culture and language of those persons?

We would be consulting with our elders. We should have them working with our youth. We do not have such a system to the extent that we need it in Saskatchewan. We feel that as a group we have been left out. The government tells us that the First Nations will be an equal partner or that the government will treat us as an equal partner, but we do not see that equality for our people yet.

Economically, we are moving ahead substantially. We have the resources to work with our youth in our own way. It will cost less money. It will not cost any more.

Senator Lewis: It will cost less if it is done the right way?

Mr. Albright: Yes.

I would like to set up a wilderness survival camp where our traditional people could teach hunting and gathering. We could incorporate that experience with our cultural teachings.

The province of Saskatchewan has an overcrowding problem. It could fill up another institution with young offenders. It is looking at day programs to reduce overcrowding.

Other than the program I operate and a couple of others, First Nations are not yet at the table. We do not have the resources to develop our ideas and come up with a concrete plan. We must be at the table.

Senator Lewis: Where does your funding come from?

Mr. Albright: The cost of my day program is shared with the provincial Department of Social Services and the federal Department of Justice. For fiscal 1995-96, the federal counterpart has not yet committed to funding our program, and we are already approaching May. We have a commitment from the Department of Social Services in Saskatchewan, but no commitment yet from the federal side. This presents many problems.

This is a small program. I am talking about only \$80,000. We believe that every day on which a youth comes to our program, we are saving a custody bed. That kid theoretically could be in custody.

Senator Bacon: What is the ratio between male and female offenders?

[Traduction]

Le sénateur Lewis: Une bonne partie de ce que vous nous avez dit met en jeu l'administration, qui relève de la compétence provinciale, et cette administration varie selon ce que les provinces choisissent de privilégier et selon les ressources qu'elles attribuent. Est-ce là ce que vous considérez comme le plus gros problème?

M. Albright: Je ne sais pas si c'est le plus gros problème. Le manque de ressources pour participer à l'élaboration de la Loi sur les jeunes contrevenants est un problème auquel il faut remédier. Comment quelqu'un peut-il concevoir un programme pour d'autres en ne sachant presque rien de la vie, de la culture et de la langue de ces autres?

Nous consulterions nos anciens. Il faudrait leur permettre de travailler avec nos jeunes. Cela ne se fait pas autant qu'il le faudrait en Saskatchewan. Nous estimons que l'on nous ignore, en tant que groupe. Le gouvernement nous dit que les premières nations seront un partenaire égal ou que le gouvernement va nous traiter sur un pied d'égalité, mais nous ne voyons encore rien venir.

Sur le plan économique, nous progressons nettement. Nous avons les ressources pour travailler avec nos jeunes, à notre façon. Cela coûtera moins cher et non pas plus.

Le sénateur Lewis: Cela coûtera moins cher si l'on s'y prend comme il faudrait?

M. Albright: Oui.

J'aimerais mettre sur pied un camp de survie où ceux des nôtres qui connaissent le mode de vie traditionnel pourraient enseigner la chasse et la cueillette. Nous pourrions englober cette expérience dans notre enseignement culturel.

La province de Saskatchewan a un problème de surpeuplement. Un nouvel établissement de détention serait vite rempli, tellement il y a de jeunes contrevenants. Le gouvernement envisage des programmes de jour pour réduire le surpeuplement.

Mis à part le programme que j'administre et quelques autres, les premières nations ne sont pas encore à la table. Nous n'avons pas les ressources voulues pour mettre en pratique nos idées et dresser des plans concrets. Nous devons être à la table.

Le sénateur Lewis: D'où viennent vos crédits?

M. Albright: Le coût du programme de jour est co-financé par le ministère des Services sociaux de la province et le ministère de la Justice fédéral. Pour l'exercice 1995-1996, le gouvernement fédéral ne s'est pas encore engagé à financer notre programme et nous approchons déjà du mois de mai. Nous avons l'engagement du ministère des Services sociaux de la Saskatchewan, mais rien encore du côté fédéral. Cela présente quantité de problèmes.

C'est un programme de petite envergure. Il ne s'agit que de 80 000 dollars. Je crois que chaque jour où nous prenons en charge un jeune, on fait l'économie d'un lit dans un établissement. Cet adolescent, théoriquement, pourrait être en détention.

Le sénateur Bacon: Quelle est la proportion de contrevenants de sexe masculin et féminin?

[Texte]

Mr. Albright: I would say that 85 per cent of the young aboriginal offenders in Saskatchewan are male.

Senator Bacon: Are there any needs for young women offenders as compared to young men offenders?

Mr. Albright: Some of these young women are mothers. We must look at their mothering needs.

Some females are in the system for serious assaults. We could do more work on developing a program that meets their needs, period.

Aboriginal females are often on the low rung of the status quo in the community. That is a serious issue. We need more role models working with them and more of their own people working with them.

Aboriginal females from Saskatoon, or from further north in Saskatchewan, have to spend closed custody time in Regina, which is in the southern part of the province. The distance away from the family is even greater than that for our aboriginal males.

Senator Stanbury: I should like to find out more about the expansion of section 4. I understood your testimony in that regard. As well, I understood that we had been making progress in the aboriginal justice system. You mentioned sentencing circles. Could you tell us a bit about that?

Mr. Albright: Provincially, section 4 of the act is all right the way it is concerning alternate measures, but it is the provincial criteria that "operationlizes" section 4. It must be broadened so more aboriginal youths can participate in alternate measures. That is the problem.

Senator Stanbury: To what extent has the justice system developed?

Mr. Albright: I understand that \$2 million is available for aboriginal justice programs across Canada. Of that \$2 million, perhaps \$250,000 flows to Saskatchewan. This money goes to aboriginal communities under their control.

Let us say that the figure of \$250,000 for aboriginal-controlled programs in Saskatchewan is correct. In Saskatchewan, the total criminal justice system costs \$150 million. How can we impact the system with \$250,000? That is the problem. I do not think we have the resources to do what we must do. If we assume that 80 per cent of the \$150 million is spent on a few, because custody costs are exorbitant, and if the governments were to give \$75 million of that amount to the First Nations — which is a reasonable sum to work with our people — in that context, this is a resource issue.

We need a comprehensive strategy. Who will do that? We do not want anyone to do it for us; we can do it. We have our old people. We have what we call our "thinkers". They are our policy people.

[Translation]

M. Albright: Je dirais que 85 p. 100 des jeunes contrevenants autochtones de Saskatchewan sont des garçons.

Le sénateur Bacon: Les contrevenantes ont-elles des besoins particuliers, comparé aux garçons?

M. Albright: Certaines de ces jeunes filles sont mères. Il faudrait se préoccuper de leurs besoins maternels.

Certaines filles sont détenues pour agression grave. Il faudrait mettre sur pied un programme qui réponde à leurs besoins propres, un point c'est tout.

Les femmes autochtones sont souvent les plus mal considérées dans la société. C'est un problème grave. Il faudrait les mettre en contact davantage avec des modèles de comportement, qu'il y ait davantage de travailleuses sociales autochtones.

Les femmes autochtones de Saskatoon, ou de plus loin dans le Nord, sont placées sous garde à Regina, dans le sud de la province. Elles sont encore plus éloignées de leur famille que les hommes.

Le sénateur Stanbury: J'aimerais en savoir plus sur l'élargissement de l'article 4. J'ai bien compris votre témoignage à ce sujet. Par ailleurs, je crois savoir que l'on fait des progrès sur la voie d'un système judiciaire autochtone. Vous avez parlé des conseils de détermination de la peine. Pourriez-vous nous en dire un peu plus à ce sujet?

M. Albright: L'article 4 de la loi est très bien tel qu'il est, concernant les mesures de rechange, mais ce sont les critères provinciaux qui en déterminent l'application. Il faut élargir ces critères afin qu'un plus grand nombre de jeunes autochtones puissent bénéficier des mesures de rechange. Le problème est là.

Le sénateur Stanbury: Dans quelle mesure le système judiciaire autochtone s'est-il développé?

M. Albright: Je crois savoir que 2 millions de dollars sont disponibles pour les programmes de justice autochtone dans tout le pays. Sur ces 2 millions de dollars, 250 000 dollars, peut-être, vont à la Saskatchewan. Cet argent est versé aux collectivités autochtones qui en déterminent l'usage.

Disons que le chiffre de 250 000 dollars pour les programmes sous contrôle autochtone de Saskatchewan soit exact. En Saskatchewan, le système judiciaire pénal coûte au total 150 millions de dollars. Quel effet pouvons-nous avoir sur ce système avec 250 000 dollars? Le problème est là. Nous n'avons pas les ressources pour faire ce que nous devons faire. Si l'on considère que 80 p. 100 de ces 150 millions de dollars sont consacrés à un petit nombre, parce que les frais de détention sont exorbitants, si les gouvernements nous donnaient 75 millions de dollars (ce qui est une somme raisonnable pour travailler avec les nôtres) dans ce contexte, c'est un problème de ressources.

Il nous faut une stratégie globale. Qui va l'élaborer? Nous ne voulons pas que quelqu'un d'autre le fasse pour nous, nous pouvons le faire. Nous avons nos anciens. Nous avons ce que nous appelons nos «penseurs». Ce sont eux qui déterminent nos politiques.

[Text]

Senator Stanbury: As you say, it can probably be done less expensively by you than it can in the overall system.

I want to congratulate you and others in your community for what you have accomplished. I have seen a major improvement in the representations by people such as yourself before our committees.

I happened to be in a company directors' meeting the other day when the chairman of the company said, "Give me a report on how many aboriginal Canadians we now have on our staff". This company is represented across Canada. The president replied, "We are trying, but we are having a lot of trouble identifying people who will come into the business community. There are opportunities here." I immediately said, "You should not have that much difficulty because all aboriginals who appear before committees of the Senate and with whom I have discussions in the community are bright and well educated. It must be possible for you to find these people."

Tell me about the college you were discussing a few minutes ago.

Senator Andreychuk: There is a University of Regina association.

Senator Stanbury: Are you preparing people for opportunities in the business world, as well as in the social sciences?

Mr. Albright: Yes. I do not know much about this area, but I have seen a pamphlet which describes an M.B.A. program from an Indian perspective. It is offered at the University of Regina and the U. of S., I believe.

Senator Andreychuk: The Federation of Saskatchewan Indians was originally involved. The federated college is totally run by the aboriginal community. It is an associated college, similar to the religious colleges. It has to meet the academic criteria of the university, and it is affiliated with the University of Regina.

In their wisdom, they started with culture, education and social work to enable them to get back to the grass roots and train the people to do those things so that they can relearn their languages, get their own identity back, get education on track, and work on social services.

They have now developed the new program for management. They are looking at M.B.A.s and anything from accounting to management skills, because they are going to need these people in their own self-government, and they will need these people to work wherever they so choose in Canadian society.

Senator Stanbury: I thought it worked into the Young Offenders Act in the sense of the opportunities that are there for young people as they get rehabilitated.

Senator Andreychuk: Perhaps if so many were not incarcerated, there would be a greater pool.

[Traduction]

Le sénateur Stanbury: Comme vous dites, vous pourriez probablement faire le travail pour moins cher que le système indifférencié actuel.

Je veux vous féliciter, ainsi que d'autres dans votre communauté, de ce que vous avez accompli. J'ai constaté une amélioration majeure dans les interventions devant nos comités de gens tels que vous-même.

Il se trouve que je siégeais au conseil d'administration d'une société l'autre jour lorsque le président de la compagnie a dit : «Faites-moi un rapport sur le nombre de Canadiens autochtones dans notre personnel». Cette société est présente partout au Canada. Le directeur général a répondu : «Nous essayons, mais nous avons beaucoup de mal à trouver des gens qualifiés. Pourtant, nous avons des postes». J'ai immédiatement répondu : «Vous ne devriez pas avoir tant de mal parce que tous les autochtones qui comparaissent devant les comités sénatoriaux et avec lesquels j'ai des contacts sont intelligents et instruits. Vous devriez pouvoir en trouver».

Parlez-moi du collège dont vous avez fait état il y a quelques instants?

Le sénateur Andreychuk: Il y a une association des anciens de l'Université de Regina.

Le sénateur Stanbury: Avez-vous un programme d'études commerciales en sus des sciences sociales?

M. Albright: Oui. Je ne suis pas très renseigné, mais j'ai vu une brochure qui décrit un programme de maîtrise en gestion des affaires enseigné selon la perspective indienne. Il est offert à l'Université de Regina et à l'Université de Saskatoon, je pense.

Le sénateur Andreychuk: La *Federation of Saskatchewan Indians* a participé à l'origine. Le collège est entièrement administré par la communauté autochtone. Il s'agit d'un collège associé, similaire aux collèges religieux. Il doit satisfaire aux critères académiques de l'université et il est affilié à l'université de Regina.

Dans leur sagesse, ils ont commencé avec la culture, l'enseignement et le travail social de façon à pouvoir revenir aux sources et former des autochtones dans ces spécialités, afin que les autochtones puissent réapprendre leur langue, retrouver leur identité, développer l'enseignement et travailler sur les services sociaux.

Le collège a maintenant mis sur pied un nouveau programme de gestion d'entreprise. Ce sont des programmes de maîtrise dans tous les domaines commerciaux, depuis la comptabilité jusqu'à la gestion, car ils auront besoin de personnes ayant ces qualifications dans leurs propres gouvernements, et pour travailler partout où ils choisiront dans la société canadienne.

Le sénateur Stanbury: Je pensais que c'était relié à la Loi sur les jeunes contrevenants, en offrant des ouvertures aux jeunes après leur réinsertion.

Le sénateur Andreychuk: Il y aurait un plus grand bassin si un aussi grand nombre n'était pas incarcéré.

[Texte]

Senator Stanbury: I will get the proper address from Senator Andreychuk and make sure that the president gets in touch with them.

The Chairman: As you have seen, Mr. Albright, your appearance before this committee has raised a lot of interest. I thank you on behalf of each member of the committee.

Our next witness is Kim Pate. I invite you to proceed.

Ms Kim Pate, Executive Director, Canadian Association of Elizabeth Fry Societies: I thank you very much for inviting us to attend. On behalf of our board of directors, I send my apologies that no board members were available. Unfortunately, it was a bit short notice to get people here. I am here in my capacity as the executive director of the association.

You have before you a copy of the brief which we submitted to the Standing Committee on Justice and Legal Affairs. We did not have the opportunity to do significant revisions to that. I would appreciate any questions you may have directed toward the changes.

In terms of our involvement with the young offender issues, I think it is important for us to situate ourselves in terms of what our organization is and what the work we do is all about. We are a membership of 21 societies across the country which work primarily with women, youth and adult, who have come into conflict with the law. The diversity of services which are provided range from early intervention for young women who are at risk of coming into conflict with the law right through to working in the prisons and young offenders' centres, as well as providing group homes, custody settings, and work pre-release planning.

In terms of this proposed legislation, the backdrop to this from our perspective is that we have grave concerns about the legislation proceeding at this time, the main reason being that the government has undertaken to do a full review of the Young Offenders Act in what has been referred to as phase 2. We believe strongly that it is premature to be making legislative reform at this stage when much of what is included in this bill will be under review, I would suggest, when phase 2 comes around. Certainly our recommendation remains that the legislation not proceed. That is our starting position.

Some of our reasons are very much related to the history of the Young Offenders Act and what it was presumed and deemed appropriate to do in terms of why the act was introduced. The fundamental principle behind the introduction of the Young Offenders Act in 1982 and its proclamation in 1984 was very much that young people have a different level of responsibility, that where criminal activity is happening amongst young people there are often very many other issues which must be looked at first and foremost before injecting young people into a prison system or into the criminal justice system.

The first priority was that there be a separate system for young people, that there be a sliding scale of responsibility for young

[Translation]

Le sénateur Stanbury: Je demanderais l'adresse au sénateur Andreychuk et veillerais à ce que le président contacte le collègue.

Le président: Comme vous l'avez vu, monsieur Albright, votre comparution devant ce comité a suscité un grand intérêt. Je vous remercie au nom de chacun d'entre nous.

Notre prochain témoin est Kim Pate. Vous avez la parole.

Mme Kim Pate, directrice exécutive, Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry: Je vous remercie de votre invitation. Le conseil d'administration vous prie de l'excuser de n'avoir pu déléguer aucun de ses membres, mais le préavis était malheureusement un peu court. Je suis ici en ma capacité de directrice exécutive de l'Association.

Je vous ai distribué une copie du mémoire que nous avons présenté au comité permanent de la justice et des affaires juridiques de la Chambre. Nous n'avons pas eu le temps d'y apporter de grandes modifications. Je répondrai avec plaisir à vos questions concernant les amendements apportés depuis au projet de loi.

Pour ce qui est de l'intérêt que nous portons aux questions relatives à la délinquance juvénile, je pense qu'il importe d'indiquer ce qu'est notre organisation et ce qu'elle fait. Nous sommes une fédération de 21 sociétés autonomes disséminées dans le pays qui travaillent principalement avec des femmes, des jeunes et des adultes aux prises avec le système judiciaire. La gamme de nos services va depuis l'intervention rapide auprès des jeunes femmes risquant d'entrer en conflit avec la justice jusqu'au travail dans les prisons et les centres de détention de jeunes, en sus de foyers de groupe, des centres de garde en milieu ouvert et la planification de travail avant la libération.

Pour ce qui est du projet de loi, nous sommes opposés à son adoption à l'heure actuelle, la principale raison étant que le gouvernement s'est engagé à effectuer une étude exhaustive de la Loi sur les jeunes contrevenants dans ce qui est qualifié de phase deux. Nous estimons qu'il est prématuré de procéder à une réforme législative au stade actuel puisqu'une grande partie de ce qui figure dans le projet de loi devra être réexaminée lors de la phase deux. Notre recommandation est donc de ne pas adopter ce projet de loi. Voilà notre position de départ.

Certaines de nos raisons tiennent à l'historique de la Loi sur les jeunes contrevenants et à ce qu'elle était censée faire et à ce qui était jugé approprié au moment de son introduction. Le principe fondamental derrière l'introduction de la Loi sur les jeunes contrevenants en 1982 et sa promulgation en 1984 était que les jeunes gens ont un niveau de responsabilité différent, que leurs actes délictueux sont très souvent le fruit de quantité de difficultés qu'il convient de considérer avant de les injecter dans un système carcéral ou dans le système de justice pénale.

La première priorité était d'avoir un système judiciaire distinct pour les jeunes, un échelle mobile de responsabilité des jeunes, et

[Text]

people in terms of their accountability in the system, and that, wherever possible, they not be moved into even the juvenile justice system.

The fundamental assumptions were that young people be first dealt with in the community. If they could not be dealt with in the community and had to be brought within the ambit of the Young Offenders Act, then they were to be dealt with by any other avenue. By virtue of section 4, for example, we have an avenue to take them out of the juvenile justice system as quickly as possible if they can be dealt with in any other way, whether that be through mental health services, education services, social services or child welfare types of services. Only when those avenues are not able to meet the needs of young people or the needs of society do we look to the other aspects in terms of possible dispositions and possible ways of dealing with young people. Even when you look there, custody was presumed to be used as an absolute last resort. When you look to custody as a last resort, before you look to a jail type setting, which is what we would argue was envisioned by the secure custody setting, open custody was to be a priority, so the young people were actually to be in the community.

Unfortunately, the act has not been implemented as envisioned. In fact, quite the opposite has happened. We are incarcerating young people at an incredible rate. Last year's figures show we were incarcerating young people in Canada at the rate of 454 per 100,000, one of the highest rates in the world, a higher rate than that at which we incarcerate our adult population. We have done just the reverse of what was envisioned.

Some of the prisons for young people were built as part of the negotiations which the provinces undertook before they would provide their tacit agreement to the proclamation of the Young Offenders Act. Many of the cost-sharing agreements were initially focused very much on building prisons for young people, not on the development of community-based alternatives, which is what the government, to its credit, was initially trying to encourage the provinces to do. Not surprisingly, when the prisons were built, they were soon filled.

That is the situation in which we find ourselves. We also find that the economic times have caused greater difficulty in terms of supporting services for young people and adults alike.

We have seen the further evisceration, we would argue, of the Young Offenders Act and its basic principles. We have seen that the services that were designed to help young people in the communities have, by and large, been cut back. That is where the cuts have happened. Of course, it is hard to cut back on the cost of a prison setting given all the overhead costs that are involved. The easiest way to cut down on costs is to increase the numbers in a prison. The more people you have in a prison, the cheaper it becomes per capita, if you will, to run the prison.

Those are some significant issues that need to be taken into account as you look at this issue. From our perspective, this legislation merely continues on that slippery slope. In fact, it increases the cost by injecting young people ever faster into the adult system.

[Traduction]

de leur éviter, dans toute la mesure du possible, d'être rendus justiciables même par le système judiciaire pour jeunes.

Les prémisses fondamentales étaient que l'on s'occupe d'abord des jeunes au sein de la collectivité. Si ce n'était pas possible et qu'il fallait leur appliquer la Loi sur les jeunes contrevenants, toute solution autre que le placement sous garde devait être retenue. En vertu de l'article 4, par exemple, nous avons la possibilité de les extraire du système de justice pour jeunes aussi rapidement que possible s'il existe d'autres solutions, qu'il s'agisse de services de santé mentale, de services éducatifs, de services sociaux ou de services de type aide à l'enfance. Ce n'est que lorsque toutes ces avenues ne peuvent répondre aux besoins des jeunes gens ou à ceux de la société que l'on peut se tourner vers des solutions de type carcéral. Même alors, le placement sous garde était censé être le tout dernier recours. Même en cas de placement sous garde, la garde en milieu ouvert devait avoir la priorité, plutôt que le cadre carcéral, afin que les jeunes continuent à vivre dans la société.

Malheureusement, la loi n'a pas été appliquée de cette façon. C'est même l'inverse. On incarcère des jeunes gens à un rythme incroyable. Les chiffres de l'année dernière montrent que l'on incarcère les jeunes gens au Canada au rythme de 454 pour 100 000, l'un des taux les plus élevés au monde, plus élevé même que celui de la population adulte. Nous avons exactement l'inverse de ce qui était envisagé.

Certaines des prisons pour jeunes ont été construites suite aux négociations qui ont eu lieu avec les provinces, pour arracher leur consentement tacite à la promulgation de la Loi sur les jeunes contrevenants. Bon nombre des ententes de partage de coûts mettaient l'accent initialement sur la construction de prisons pour jeunes, et non sur la mise en place de solutions de rechange communautaires, ce que le gouvernement, et c'est à son crédit, voulait initialement encourager les provinces à faire. Il n'est pas surprenant que les prisons, une fois construites, n'aient pas tardé à être remplies.

Voilà la situation dans laquelle nous nous trouvons. Nous constatons également que la conjoncture économique pèse sur le financement des services de soutien destinés tant aux jeunes qu'aux adultes.

On a continué depuis, à notre avis, à éviscérer la Loi sur les jeunes contrevenants et ses principes fondamentaux. Nous avons assisté à l'amputation des services destinés à aider les jeunes gens au sein de la collectivité. C'est là que la hache est tombée. Bien entendu, il est difficile de réduire le coût du séjour dans un cadre carcéral, étant donné tous les frais généraux que comportent les prisons. La meilleure façon de réduire les coûts est d'augmenter le nombre des détenus. Plus vous avez de détenus dans une prison, et moins il en coûte per capita, si vous voulez, pour gérer la prison.

Lorsqu'on considère ce problème, il faut tenir compte de plusieurs facteurs importants. À notre sens, ce projet de loi ne fait que prolonger la pente glissante. De fait, il accroît le coût en injectant davantage de jeunes, plus vite, dans le système des adultes.

[Texte]

We are concerned about the reverse onus provision. Canada touted the Young Offenders Act around the globe in the early 1980s as one of the most innovative pieces of juvenile justice legislation in the world. It is quite antithetical to its initial purposes that we are now looking fundamentally at violating many of our international agreements — and I am certainly no expert on international law — as well as some of the covenants and agreements we have made in terms of how we treat young people.

We take issue with the due process implications. In international terms we are concerned about the way it shows how Canada is willing to treat our young people and whether we are at all interested in their best interests.

At the same time as the Young Offenders Act was coming forward our country was in an economic downturn. We were also seeing the laws develop in ways that limited interventions in child welfare situations. Educational, child welfare and mental health services for young people became somewhat diminished. The system that is left to pick up all of those depleted services is the young offender or juvenile justice system.

In terms of information sharing, we have many concerns. Some of our members provide services for young people. I have done some significant work in program development for young people. The whole notion of information sharing became an issue when attempts were made to share information that would not be in the best interests of young people. I have never seen a situation in which a young person who understood what the information sharing was about and how it could assist them did not themselves consent to it.

We would argue, as we have in our brief, that the issue of information sharing is one that, at best, will allow for some of the abuses that already occur. At worst, it could lead to some incredible interventions that can be most inappropriate.

I am a trained teacher. One of the worst examples we used to see was a situation in which young people were labelled for behaviour that they may or may not have committed. I refer to rumours among staffroom teachers and the like. I have some grave concerns that some of the areas in which this information may be shared will more likely work against the best interests of young people than it will be positive and work toward supporting them.

We do not oppose the suggestion of injecting the notion of crime prevention and rehabilitation approaches into section 3 of the act. However, we feel that the declaration of principles covers these provisions. Articulating them in this way underscores and accepts the evisceration of the act in terms of its current principles. It takes us further away from having to look first and foremost at the interests of young people.

We caution that the logic in introducing this measure is an attempt to balance some of the most regressive elements of this bill. It also indicates that we accept that the initial understanding and purposes of the act are, perhaps, no longer relevant.

[Translation]

Nous sommes préoccupés par la disposition qui inverse le fardeau de la preuve. Le Canada a vanté la Loi sur les jeunes contrevenants dans le monde entier, au début des années 1980, comme étant l'une des législations les plus progressistes du monde. Aujourd'hui, à l'inverse, nous violons bon nombre de nos engagements internationaux (et je ne suis certainement pas experte en droit international) ainsi que certaines des conventions et ententes que nous avons signées, par notre façon de traiter les jeunes.

Nous sommes préoccupés par les répercussions sur le plan des garanties de procédure. Sur le plan international, nous sommes préoccupés par le mauvais exemple que donne le Canada en traitant ainsi ses jeunes gens, sans se soucier de leur intérêt véritable.

Notre pays a traversé une crise économique au moment même où la Loi sur les jeunes contrevenants était promulguée. Nous avons vu ainsi évoluer la législation sociale d'une manière qui limite les interventions auprès de l'enfance en difficulté. Les services éducatifs, de bien-être de l'enfance et de santé mentale ont été réduits. En bout de ligne, c'est le système de justice pour jeunes qui doit ramasser les morceaux.

Nous formulons quantité de réserves sur les dispositions relatives à la communication de renseignements. Certains de nos membres fournissent des services aux jeunes. J'ai moi-même beaucoup travaillé à l'élaboration de programmes pour jeunes. Toute la notion de communication de renseignements est devenue un enjeu lorsqu'on a voulu procéder à des communications qui n'étaient pas dans l'intérêt supérieur des jeunes gens. Je n'ai jamais vu un jeune, qui comprenait en quoi consistait la communication et en quoi elle pouvait l'aider, ne pas y consentir volontairement.

Nous estimons, et nous l'avons indiqué dans notre mémoire, que la communication des renseignements entraînera une multiplication des abus qui se produisent déjà. Au pire, elle pourra donner lieu à des interventions incroyables, tout à fait inappropriées.

Je suis enseignante de formation. L'un des pires exemples que nous pouvions voir était une situation où des jeunes gens étaient étiquetés pour des actes qu'ils n'avaient peut-être même pas commis. Je veux parler des rumeurs qui circulent dans les salles de professeur et ce genre de choses. Je crains beaucoup que la communication de ces renseignements, dans certains milieux, soit contraire à l'intérêt des jeunes gens, au lieu de les aider et de les soutenir.

Nous ne sommes pas opposés à l'introduction de la notion de prévention du crime et de la réinsertion à l'article 3 de la loi. Cependant, nous estimons que la déclaration de principes couvre déjà ces éléments. En les énonçant ainsi, on souligne et l'on confirme l'éviscération de la loi du point de vue de ses principes actuels. On s'éloigne encore davantage de la recherche avant tout de l'intérêt des jeunes gens.

On cherche, par cette disposition, à contrebalancer certains des éléments les plus régressifs de ce projet de loi. On indique également par là que les buts initiaux de la loi ont cessé de compter.

[Text]

In terms of victim impact statements, one of our concerns is in working with young people both as victims and offenders. At one time I was involved in running a victim offender program. A major concern with victim impact statements is that, by and large, they have not met the needs of victims. They often create a false sense of involvement. I do not mean to say that we do not support the involvement of victims in the resolution of offences against them. It is quite the opposite. However, this bill does not promote that end. In fact, much of the work done in this area suggests that there is a greater need for more significant changes to the law than this sort of introduction after the fact.

In terms of medical and psychological assessments, the fact is that there is very little treatment available for young people in this country. We argue against the removal of the voluntary treatment provisions for young people. Again, the issue is that there is not adequate treatment available in many centres. Many young people will argue that they will accept treatment in a secure setting, if it is an option. Too often, treatment is added on, or there are attempts to add it on, or it is seen to be added on top of a secure custody disposition. In my experience, that is often when young people have balked at it.

The issue is not just the adequacy of assessment but, more important, the adequacy of available treatment. As we see the numbers increase in custodial centres, we see the level of programming diminish as opposed to being enhanced.

It is absolutely imperative that there be community-based treatment options for young people. We must not as a priority look to institutionalize any more young people. Only in situations where the security of the young person and the community are at risk should we be looking to institutional types of custodial intervention.

We support the use of alternatives to custody. It is often difficult to define "serious". We now see drug offences and assaults which, previously, would not have come before the system defined as serious. There needs to be some flexibility in how we look at individual young people, their individual circumstances, the offence committed and the most appropriate placement. For some young people who might be classified in this "serious" category, we might want to look at community-based alternatives. This is in keeping with the principles of the Young Offenders Act.

Rather than see young people injected ever more quickly into the adult prison system, we encourage that it not be a priority at all. The adult prison system is one of the most brutal systems in place in our country.

From our perspective the situation is even more horrendous when we look at young women in the system. There are little, if any, resources in the community specifically designed for young women. There is only one custodial setting for young women only in this country. It is here in Ontario. The rest are co-correctional where young people, and young women in particular, are held in

[Traduction]

Pour ce qui est des déclarations de victime, notre préoccupation provient du fait que nous travaillons avec des jeunes gens tant victimes que contrevenants. J'ai été responsable un temps d'un programme couvrant les victimes et les contrevenants. La faiblesse majeure des déclarations de victime est que, dans l'ensemble, le mécanisme ne répond pas aux besoins des victimes. Il crée souvent l'impression fausse que la victime a son mot à dire. Nous ne sommes pas du tout opposés à la participation des victimes au règlement des infractions, tout au contraire. Cependant, le projet de loi ne va pas dans ce sens. De fait, presque tous les travaux effectués dans ce domaine montrent la nécessité de changements beaucoup plus importants à la loi que cette sorte d'introduction après coup.

Pour ce qui est des évaluations médicales et psychologiques, le fait est qu'il n'y a que très peu de services de traitement disponibles pour les jeunes dans notre pays. Nous sommes opposés à la suppression des dispositions sur le traitement volontaire. Encore une fois, le problème est l'insuffisance des services de traitement dans de nombreux centres. Beaucoup de jeunes diront qu'ils acceptent le traitement dans un centre de garde en milieu fermé, si l'option leur est offerte. Mais trop souvent le traitement n'est qu'un ajout, ou une apparence d'ajout, en sus de la peine en milieu fermé. Selon mon expérience, c'est là que les jeunes renâclent.

La question ne concerne pas tant l'évaluation que la qualité des traitements disponibles. Plus la population des centres de détention s'accroît, plus on voit diminuer le niveau des programmes, au lieu qu'il augmente.

Il est absolument impératif de donner aux jeunes des options de traitement au sein de la collectivité. Il ne faut pas faire de l'incarcération d'un plus grand nombre de jeunes une priorité. Ce n'est que lorsque la sécurité de la jeune personne et de la société est menacée qu'il faut envisager une intervention de type carcéral.

Nous sommes en faveur des mesures de rechange au placement sous garde. Il est souvent difficile de définir la notion de «gravité de l'infraction». On voit aujourd'hui qualifier de graves des infractions concernant la consommation de drogue ou des voies de fait et qui auparavant n'auraient même pas donné lieu à des poursuites. Il faut une certaine souplesse dans la façon de considérer les jeunes gens individuels, leur situation individuelle, l'infraction commise et le placement le plus approprié. Dans le cas de certains jeunes placés dans cette catégorie d'infraction «grave», il faudrait envisager des solutions de type communautaire. Cela est conforme aux principes de la Loi sur les jeunes contrevenants.

Au lieu d'injecter les jeunes gens encore plus rapidement dans le système carcéral adulte, il faudrait l'éviter par tous les moyens. Le système carcéral adulte est l'un des systèmes les plus brutaux que l'on puisse trouver dans notre pays.

À notre point de vue, la situation est encore pire pour les jeunes femmes. Il n'y a guère, ou pas du tout, de ressources spécifiquement conçues pour les jeunes femmes dans la collectivité. Il n'y a qu'un seul établissement de garde pour les jeunes femmes dans le pays. Il se trouve ici, en Ontario. Les autres sont des établissements mixtes où les jeunes gens, et en particulier les

[Texte]

overly secure settings. I do not mean to say that this is not the case for young men as well. However, the situation is all the more acute for young women.

There are a number of pregnant young women and/or young mothers who are involved in the system. With the exception of this province, I know of no province where there are resources specifically designed for young women who come into conflict with the law which provide treatment, adequate intervention and options for them to be with their children if they are mothers. Even though they many may receive sentences of open custody, they often end up in secure custody settings because of the lack of resources.

Because of allegations of sexual assault and sexual activity in young offenders' centres, many young people who end up in secure co-correctional facilities end up being very much segregated. Thus, their access to programs is less than that of young men in the same centres. We argue for the development of more adequate community-based dispositional options for young women.

As well as the notion of gender specific programming, we see the need for culturally specific programming. You heard detailed information from the previous witness in that regard. It was more than I can provide.

I should now like to deal with the approaches which we know have worked best for young people. Supportive and proactive interventions, more notably in some of the child welfare settings as opposed to some young offenders' centres, are likely to be more appropriate. Because of the lack of implementation of those provisions of the Young Offenders Act, we see an incredible deficit in terms of what the community can offer our young people.

In terms of the young people's understanding, much has been made about the need to provide deterrence, deterrent sentences and deterrent approaches for young people. I refer you to the research which has been done on the ability of young people to understand statements, the right to counsel, the right to remain silent and the right to make waivers. Research clearly shows that many young people do not understand these things adequately. It is therefore difficult to argue that increasing penalties could have a further deterrent value, both individually and as a group in terms of specific and general deterrence.

Regarding emotional and cognitive development, many young people who end up in the system are considered "under-educated". They have high degrees of learning difficulties, learning disabilities and a lack of age-appropriate education. Cognitive abilities, the ability to understand in the abstract and the ability to think of consequences or deterrence are learned abilities. These abilities are very much tied to the ability to develop literacy skills. Yet all this knowledge seems to be ignored in the introduction of these types of amendments.

[Translation]

jeunes femmes, sont détenus dans un milieu excessivement fermé. Je ne veux pas dire par là qu'il n'en est pas de même pour les adolescents, mais la situation est encore plus aiguë s'agissant des adolescentes.

Un certain nombre de jeunes femmes enceintes et/ou mères sont prises dans le système. À l'exception de l'Ontario, je ne connais aucune province où il existe des ressources spécifiquement conçues pour les jeunes femmes aux prises avec la justice, qui fournisse des traitements, une intervention adéquate et des options leur permettant d'avoir leurs enfants près d'elles si elles sont mères. Même si beaucoup sont condamnées au placement en milieu ouvert, elles se retrouvent souvent en milieu fermé du fait du manque de ressources.

En raison des allégations d'agressions sexuelles et d'activité sexuelle dans les centres pour jeunes contrevenants, beaucoup d'adolescentes qui se retrouvent dans des établissements correctionnels mixtes sont maintenues isolées. Ainsi, leur accès aux programmes est encore plus réduit que celui des adolescents de ces mêmes centres. Nous réclamons la création d'un plus grand nombre d'options de garde communautaires pour les jeunes femmes.

Outre des programmes spécifiques selon les sexes, nous percevons la nécessité de programmes culturellement adaptés. Le témoin précédent en a longuement parlé, mieux que je ne saurais le faire.

J'aimerais maintenant parler des démarches dont nous savons qu'elles ont donné les meilleurs résultats auprès des jeunes gens. Les interventions de soutien proactives, et plus particulièrement celles que l'on rencontre dans des établissements d'aide à l'enfance, par opposition à des centres de détention de jeunes contrevenants, sont sans doute les plus appropriées. Mais vu la non-application de ces dispositions de la Loi sur les jeunes contrevenants, nous constatons un déficit incroyable sur le plan de ce que la collectivité peut offrir aux jeunes gens.

En ce qui concerne la capacité de compréhension des jeunes, on parle beaucoup de la nécessité de dissuader, d'imposer des peines dissuasives aux jeunes. Je vous renvoie aux recherches qui ont été faites sur la capacité des jeunes à comprendre les déclarations, le droit à un avocat, le droit à ne pas s'incriminer et à signer des dérogations. Les recherches établissent clairement que maints jeunes gens comprennent mal ces notions. Il est donc difficile de prétendre que des peines plus lourdes auraient une plus grande valeur dissuasive, tant individuellement que collectivement.

Pour ce qui est du développement émotionnel et cognitif, nombre de jeunes gens qui se retrouvent dans le système judiciaire sont considérés comme «sous-instruits». Ils souffrent souvent de difficultés d'apprentissage, de handicaps d'apprentissage et d'un manque d'éducation adaptée à leur âge. Les aptitudes cognitives, c'est-à-dire la capacité de comprendre des notions abstraites et de réfléchir aux conséquences ou à la dissuasion sont des aptitudes apprises. Elles sont liées de près à la capacité alphabétique. Or, en introduisant ce genre de modifications, on semble ignorer tous ces éléments.

[Text]

Our general view is that this legislation should not proceed. We should be looking to a broader-based review of the act. If this legislation proceeds, there are some glaring issues which first need to be addressed. We encourage committee members to look at them carefully.

Senator Andreychuk: You have done an excellent job explaining what went wrong from the Juvenile Delinquents Act to the Young Offenders Act and our high expectations. It seemed that the act itself was going in the right direction, had we really wanted to do something productive with individuals in society. However, somehow the resources were not placed with the same emphasis as that contemplated in the act.

There is certainly a perception in the community, which I am sure you heard from the previous witnesses, that there is a fear of increasing violence and more violent young people. These fears seem not to be borne out by the statistics, yet the perception persists.

How should the government heed your comments that these amendments are not necessary? How can the government sell your viewpoint to the public which seems to have an anxiety about a too lenient system?

Ms Pate: I am sure there are many skilled people around the table who have their own ideas. I would be interested in hearing them.

When I am asked that question by the members of the public, I respond: Yes, there is a growing fear. However, these kinds of approaches tend to feed that fear rather than address it directly.

We argue that some of the concerns, for example, an avenue to transfer young people to adult court, have already been considered. The escape valve of transfer has always existed, even in terms of the Juvenile Delinquents Act.

We increasingly see that the young people at greatest risk are not at risk from strangers in the street. The issue of fear is also pervasive for women and seniors. Yet the greatest risk of violence for a victim comes not from young people on the street but from someone who is known, someone in the victim's home. We need to place our focus there.

Where there is a perception of increased violence among young people, much of it existed previously but may not have been reported. For example, more young women are involved in what used to be described as school yard scuffles. None of us condones violence. The reality is that many more of those cases are coming before the courts. Instead of dealing with the behaviour and with more appropriate educational interventions, we are increasingly criminalizing and scapegoating our young people.

Young people, being a fairly disenfranchised group, have provided us with a convenient scapegoat for many social ills. As we eviscerate and pull further away from our social programs, we

[Traduction]

Notre position générale est qu'il faut retirer ce projet de loi. Il faut procéder à un examen plus approfondi de toute la législation. Si on veut néanmoins maintenir ce projet de loi, il convient de rectifier au préalable un certain nombre de faiblesses criantes. Nous exhortons les membres du comité à les examiner soigneusement.

Le sénateur Andreychuk: Vous avez très bien expliqué ce qui a déraillé entre la Loi sur les jeunes délinquants et la Loi sur les jeunes contrevenants, porteuse de nos grands espoirs. Il semble que la loi elle-même allait dans la bonne direction, pour peu que nous ayons réellement voulu faire quelque chose de productif avec les membres contrevenants de notre société. Cependant, pour quelque raison, la répartition des ressources ne s'est pas faite selon ce qui était prévu dans la loi.

Il y a certainement un sentiment d'insécurité dans la société, ainsi que vous l'aurez entendu affirmer par des témoins précédents, le sentiment que la violence gagne et qu'il y a davantage de jeunes violents. Ces craintes ne sont pas confirmées par les statistiques, mais le sentiment d'insécurité persiste.

Comment le gouvernement pourrait-il expliquer votre point de vue, à savoir que ces modifications ne sont pas nécessaires, à un public qui semble angoissé par un système qu'il juge trop laxiste?

Mme Pate: Je suis sûre qu'il y a autour de cette table quantité de gens avisés qui ont leur idée là-dessus. Je serais intéressée de les entendre.

Lorsque des membres du public me posent cette question, je réponds: oui, il y a une peur croissante. Cependant, ce genre de solution tend à alimenter cette peur plutôt que de la soulager directement.

Je fais valoir que certaines des solutions, par exemple la possibilité de renvoyer les jeunes en tribunal pour adultes, existent déjà. La soupape de sécurité que représente le renvoi a toujours existé, déjà dans la Loi sur les jeunes délinquants.

Nous voyons de plus en plus que les plus grands risques courus par les enfants ne sont pas le fait d'étrangers rencontrés dans les rues. La peur est tout aussi répandue chez les femmes et les personnes âgées. Mais le plus grand risque de violence pour une victime n'est pas le fait de jeunes gens dans la rue, mais d'un familier, d'une personne présente dans le foyer de la victime. C'est là-dessus qu'il faut concentrer notre attention.

S'il y a cette perception d'un accroissement des comportements violents chez les jeunes gens, ces comportements existaient en grande partie auparavant sans qu'on en fasse état. Par exemple, beaucoup de jeunes filles sont impliquées dans ce que l'on appelait des bagarres de cour d'école. Nul d'entre nous n'excuse la violence, mais la réalité est qu'une proportion beaucoup plus grande de ces cas aboutit devant les tribunaux. Au lieu de s'attaquer à ce comportement avec des interventions éducatives plus appropriées, on criminalise de plus en plus nos jeunes gens pour en faire des boucs émissaires.

Les jeunes, étant un groupe relativement peu affranchi, constituent un bouc émissaire commode pour quantité de maux de notre société. Au fur et à mesure que nous démantèlerons encore

[Texte]

will see more young people falling through the cracks, particularly young people living on the margins, in poverty, and those of minority racial or ethnocultural origins. Those are the youth we see in prisons and in juvenile custodial facilities, rather young people who are staying in school and who have supportive families.

We are not seeing safer communities. In this regard we need only look to the amendments which began as early as 1986. The perception of safety is not increasing as we bring in more stringent and regressive measures. In fact, we see the opposite. That is what is feeding those fears.

Senator Andreychuk: Can you comment on the role of parents? You have indicated that there have been fewer intrusions by the welfare system, for example, when it increasingly became a legal model as opposed to a social model. Has the role of parents exacerbated the problem and dilemma for youth in conflict?

Ms Pate: In some cases, I think that is true. Many of these young people are already wards of the state. We see many dual-status young people in the system whose parents are the state, if you will. As services, supports and resources are reduced in group homes and foster homes, young people are brutalized more often in those settings and abandoned more quickly by those systems. Parents are requesting assistance from the child welfare system, social services or the education system. However, the resources needed to respond are diminishing because of fiscal cutbacks. We are seeing the unravelling of all those services, including the juvenile justice system, while the custodial side is buttressed and the community side suffers.

Senator Pearson: We were anxious to hear you speak in order to learn more about girls in the system. In the general popular discussion about young offenders, girls are not often mentioned. We feel quite ignorant about how girls are treated. We know they have different needs. You have said there is only one custodial setting for girls in Canada.

Ms Pate: It is the Vanier Centre in Brampton.

Senator Pearson: Is the perception of the previous witness correct that 15 per cent of young offenders are female?

Ms Pate: It varies slightly from province to province. In most areas between 82 per cent and 90 per cent of offenders are male.

Senator Pearson: Has there been any change in those levels?

Ms Pate: There has been no appreciable change.

Senator Pearson: Of the approximately 15 per cent who are female, what is the age range? Are most of the offenders at the older end of the age range?

Ms Pate: The increases look higher percentagewise because of the relatively small number of young women involved. I have heard people refer to a vast increase in numbers of young women

[Translation]

plus nos programmes sociaux, nous verrons davantage de jeunes gens laissés pour compte, particulièrement ceux qui vivent en marge, qui sont pauvres, qui appartiennent à une minorité raciale ou ethnoculturelle. Ce sont là les jeunes que nous retrouvons en prison et dans les établissements d'internement des jeunes, et non ceux qui vont au bout de leur scolarité et sont soutenus par leur famille.

Nous ne vivons pas pour autant plus en sécurité. Il suffit de regarder les suites des modifications que l'on a commencé à apporter dès 1986. Les mesures punitives et régressives n'accroissent pas le sentiment de sécurité. C'est tout le contraire. C'est cela qui alimente ces craintes.

Le sénateur Andreychuk: Pourriez-vous nous parler du rôle des parents? Vous avez indiqué que le système d'aide sociale intervient beaucoup moins, par exemple, du fait qu'il devient de plus en plus un modèle juridique que social. La défaillance parentale exacerbe-t-elle le problème et le dilemme des jeunes en conflit avec la loi?

Mme Pate: Je pense que c'est vrai dans certains cas. Beaucoup de ces jeunes gens sont déjà des pupilles de l'État. On voit beaucoup de ces jeunes au statut incertain dans le système, qui ont l'État pour parents, en quelque sorte. Au fur et à mesure que les services, les soutiens et les ressources sont réduits dans les foyers de groupe et les foyers de placement, on voit davantage de jeunes gens brutalisés dans ce genre de milieu et abandonnés plus rapidement par ces systèmes. Les parents demandent l'aide du système d'aide à l'enfance, des services sociaux ou du système éducatif. Cependant, les ressources requises pour répondre à cette demande se trouvent amputées du fait des coupures budgétaires. Tous ces services partent à vau-l'eau, y compris le système de justice pour adolescents, avec un renforcement des mesures carcérales et la diminution des services communautaires.

Le sénateur Pearson: Nous étions impatients de vous entendre afin d'en apprendre un peu plus sur ce qu'il advient des filles dans le système. On ne parle pas souvent des filles dans le débat général sur les jeunes contrevenants. Nous ne savons guère comment les filles sont traitées. Nous savons qu'elles ont des besoins différents. Vous avez dit qu'il n'existe qu'un seul établissement de garde pour filles au Canada.

Mme Pate: C'est le Centre Vanier de Brampton.

Le sénateur Pearson: Est-il exact, comme le disait le témoin précédent, que 15 p. 100 des jeunes contrevenants sont des filles?

Mme Pate: Cela varie légèrement d'une province à l'autre. Dans la plupart des régions, entre 82 et 90 p. 100 des contrevenants sont des garçons.

Le sénateur Pearson: Est-ce que cette proportion évolue?

Mme Pate: Il n'y pas eu de changement sensible.

Le sénateur Pearson: Parmi ces 15 p. 100 de filles, quelle est la fourchette d'âge? La plupart sont-elles dans la partie haute de la fourchette?

Mme Pate: L'augmentation a l'air plus forte exprimée en pourcentage en raison du faible nombre absolu des jeunes filles délinquantes. J'ai entendu des gens parler d'un fort accroissement

[Text]

offenders. However, a very small actual number may reflect a 5 per cent increase.

We see that mostly older young women come into the system. We also see that the majority of young women coming in are those who were abandoned by the child welfare system or who were never picked up if they were on the street. Anywhere from one-half to two-thirds of the young women in custodial centres are there because of administrative breaches or because they are awaiting trial. Basically, they have no place to stay. They may have broken curfew, not met a probationary requirement, not paid a fine on time or made some other administrative breach. I refer primarily to the older young women in custody, predominantly 15- to 17-year olds. Many women in that age group also work in the sex trade.

Senator Pearson: Are their crimes related to prostitution or drugs?

Ms Pate: Do you mean are their crimes related to survival?

Senator Pearson: Usually, their crimes are less violent, are they not?

Ms Pate: The research for both youth and adult women shows that where there is violence it tends to be less predatory and more reactive in nature. I know of a number of young women in sex trade situations who were charged with robbery because they were not paid. For example, they may have pulled a knife in order to get paid. That could be seen as predatory violence, or it could be seen as reactive. In other situations, they are beaten up and respond with violence.

Senator Pearson: My final question in relation to female offenders is about pregnancy rates. Does a judge show any leniency for a young mother? Is any different kind of sentencing provided for young mothers, or is that left entirely up to chance?

Ms Pate: By virtue of its principles, the Young Offenders Act, including section 4, allows for leniency in looking to alternatives for young people.

We often see an approach which ensures that pregnant young women, whether sentenced to custody or while awaiting trial, can be out of the institution through passes or temporary absence programs. If the judge does not require it, the provincial correctional authority can likely accomplish the same end. There are certainly attempts made to deal with the issue.

Another issue involving young mothers which often goes unaddressed is that of child care or ancillary support for any sentence, be it one of custody, non-custody, a fine, probation or community service. This is rarely taken into account in the youth or adult system.

Senator Pearson: Most of these issues fall under provincial administrative responsibilities. It is helpful to have more information.

[Traduction]

de la délinquance féminine. Cependant, un très petit nombre en chiffre absolu peut donner un pourcentage de 5 p. 100 d'augmentation.

Ce sont surtout les jeunes filles plus âgées que nous voyons arriver dans le système. La majorité d'entre elles ont été abandonnées par le système d'aide à l'enfance ou n'ont jamais été récupérées si elles étaient à la rue. Entre la moitié et les deux tiers des jeunes femmes dans les centres de garde y sont pour des violations de règles administratives ou en attente de procès. On ne sait pas où les mettre ailleurs. Elles peuvent avoir enfreint un couvre-feu, négligé une contrainte probatoire, omis de payer une amende à temps ou avoir commis quelque autre infraction administrative. Je parle là principalement des adolescentes les plus âgées placées sous garde, la tranche d'âge des 15 à 17 ans. Bon nombre des femmes dans ce groupe se prostituent.

Le sénateur Pearson: Leurs délits sont-ils liés à la prostitution ou à la drogue?

Mme Pate: Demandez-vous si leurs crimes sont liés à leur lutte pour survivre?

Le sénateur Pearson: Habituellement, leurs crimes sont moins violents, n'est-ce pas?

Mme Pate: Les recherches sur les femmes tant adolescentes qu'adultes montrent que leurs actes violents sont moins de type prédateur que réactif. Je connais un certain nombre de jeunes prostituées inculpées de vol qualifié parce que le client ne les payait pas. Elles ont pu, par exemple, brandir un couteau pour se faire payer. Cela peut être perçu comme un acte de violence prédatrice ou bien comme une violence réactive. Dans d'autres cas, on les bat et elles réagissent avec violence.

Le sénateur Pearson: Ma dernière question concernant les jeunes contrevenantes concerne les taux de grossesse. Est-ce que les juges se montrent indulgents pour une jeune mère? Les peines diffèrent-elles dans le cas des jeunes mères, ou bien cela est-il laissé entièrement au hasard?

Mme Pate: Conformément à ses principes, la Loi sur les jeunes contrevenants, et notamment l'article 4, autorise l'indulgence dans la recherche de solutions de rechange pour les jeunes.

On voit souvent une démarche qui autorise les jeunes femmes enceintes, qu'elles soient condamnées au placement sous garde ou en attente de procès, bénéficier d'autorisations de sortie ou de programmes d'absence temporaire. Si le juge ne l'impose pas, le Service correctionnel provincial peut faire la même chose. Des tentatives sont faites pour tenir compte de leur situation.

Un autre problème des jeunes mères que l'on néglige trop souvent est celui de la garde d'enfants ou du soutien auxiliaire pendant l'exécution de la peine, qu'il s'agisse du placement sous garde, d'une amende, de liberté conditionnelle ou d'un service communautaire. C'est rarement pris en compte, ni dans le système pour les jeunes ni dans le système adulte.

Le sénateur Pearson: La plupart de ces questions relèvent de la compétence administrative provinciale. Il est bon d'en savoir un peu plus.

[Texte]

Senator Bacon: In the conclusion of your brief, you state your support for the broadest interpretations of crime prevention within the context of socio-economic, gender, racial and ethnocultural realities. Would you elaborate on that, please.

Ms Pate: In looking at crime prevention and keeping young people out of the system, we must address the systemic issues which divert young people toward the criminal system. What supports do they need? How can we keep those who have offended within the community to avoid criminalization and involvement in the juvenile justice and criminal justice systems?

Many young offenders, particularly those who are in the system often and for lengthy periods of time, will end up in the adult system. Intervention needs to happen before they become involved in the juvenile system. Cultural, racial and gender issues need to be addressed. We need to examine why certain young people become criminalized.

I worked for a while in Alberta on some alternative measures programming where the impact of bias was patently obvious. The single largest group of people comprised young women aged 14 to 15 years of age who had shoplifted. They accounted for 33 per cent of all entrants in the alternative measures program. That was not in any way indicative of who was seen as criminal. Certainly less than half of 1 per cent went to court.

In terms of First Nations young people, who at that time represented 35 per cent of the juvenile secure custody population, only 3 per cent were being referred to alternative measures programming. There was a systemic bias in terms of who could avail themselves of the opportunities.

Senator Bacon: Do you have an exchange of information to help improve existing resources for young women offenders?

Ms Pate: We do that wherever possible. In this city, one of the few available open custody houses for women had to close because of lack of resources and support. Too often, the number of young women in need is seen as small while the support cost per young woman is great when compared with the costs for a larger group of young men.

I just received a report about physical and sexual abuse within young offender centres, in particular the Shelburne, Nova Scotia School for Boys, which is now a co-ed institution. I was familiar with that institution when I worked in Nova Scotia. Grandview and the Wellington Youth Detention Centre in B.C. are also on the list. We know that there are grave issues surrounding young people who come into the young offenders system. Often, they have had relatively short lives but very long, unfortunate histories of physical and/or sexual abuse. Often, they suffer a repetition of earlier experiences and additional victimization while in young offender centres.

[Translation]

Le sénateur Bacon: Dans la conclusion de votre mémoire, vous dites qu'il faut interpréter de façon la plus large possible la prévention du crime dans le contexte des réalités socio-économiques, sexuelles, raciales et ethnoculturelles. Pourriez-vous nous expliquer cela un peu plus, s'il vous plaît?

Mme Pate: Sur le plan de la prévention du crime, c'est-à-dire éviter aux jeunes de se retrouver dans le système, il faut se pencher sur les problèmes systémiques qui induisent la criminalité. De quel soutien ont-ils besoin? Comment maintenir au sein de la collectivité ceux qui ont commis une infraction, pour éviter leur criminalisation dans le système judiciaire pour les jeunes ou le système de justice pénale?

Nombre de jeunes contrevenants, particulièrement ceux qui récidivent souvent et sont condamnés à des peines longues, vont se retrouver dans le système pour adultes. Il faut intervenir précocement, avant qu'ils soient pris dans l'engrenage. Il faut se pencher sur les réalités culturelles, raciales et sexuelles. Il faut se demander pourquoi certains jeunes se retrouvent criminalisés.

J'ai travaillé quelque temps en Alberta à certains programmes de mesures de rechange où les conséquences de la partialité étaient criantes. Le groupe le plus nombreux étaient des jeunes filles de 14 à 15 ans qui avaient commis des vols à l'étalage. Elles représentaient 33 p. 100 de tous les inscrits dans le programme de mesures de rechange. Ce n'était pas du tout représentatif de la population perçue comme criminelle. Moins de 0,5 p. 100 allait en tribunal.

À l'inverse, chez les jeunes autochtones, qui à l'époque représentaient 35 p. 100 de la population adolescente placée en milieu de garde fermé, seuls 3 p. 100 bénéficiaient des programmes de mesures de rechange. Il y avait donc une partialité systémique au niveau de l'admission à ces programmes.

Le sénateur Bacon: Procédez-vous à des échanges d'information pour contribuer à améliorer les ressources existantes pour les jeunes contrevenantes?

Mme Pate: Nous le faisons chaque fois que possible. Ici, à Ottawa, l'un des rares foyers de garde en milieu ouvert pour jeunes filles a dû fermer par manque de ressources et de soutien. Trop souvent, on néglige les jeunes filles parce que leur nombre est perçu comme faible et le coût du soutien per capita comme élevé, comparé au coût per capita des programmes pour les garçons, beaucoup plus nombreux.

Je viens de recevoir un rapport sur les sévices physiques et sexuels qui surviennent dans les centres de jeunes contrevenants, en particulier à l'école de garçons de Shelburne en Nouvelle-Écosse, qui est maintenant un établissement mixte. Je l'ai connu quand je travaillais en Nouvelle-Écosse. Grandview et le Centre de détention pour adolescents de Wellington, en Colombie-Britannique, figurent également sur la liste. Nous savons que les jeunes pris dans le système y rencontrent souvent de graves problèmes. Souvent, ils ont eu des vies relativement courtes mais un très long passé de sévices physiques ou sexuels subis. Souvent, ils deviennent de nouveau victimes pendant leur séjour dans les centres de détention.

[Text]

Senator Bacon: Does your brief suggest that the victims of criminal acts should not be allowed to comment on the violence and the prejudice they have experienced?

Ms Pate: No, the brief does not say that.

I know that Ms de Villiers who is here from CAVEAT will speak further to this point. In my experience, to focus solely on victim impact statements is often not an acceptable or satisfying way to involve victims in the process. It is discretionary whether the evidence put forth is even taken into account. For the victim, a false sense of their own involvement in the system is created. For example, many people want to have a say in what will happen, rather than simply provide evidence of their experiences.

These issues require far more than simple revisions to the Young Offenders Act; there must be a fundamental rethinking of how we carry out criminal justice in this country. We feel that work must be done.

Through alternative measures programs, we have dealt with those deemed to be serious habitual young offenders. We sometimes provide opportunities for them to work with groups of victims on a voluntary basis in order to gain a better understanding of the impact of their offences. This also allows the needs of the victims to be met.

When I was developing that program I never would have envisioned some of the results we came up with. The most common result was victims asking for personal service work from young people and young people offering to do it. It was with great reservation that we initially embarked upon that approach, but it was one that was and still is heralded by many of the participants as appropriate. The key, of course, was that these were primarily property offences and residential break and entry.

There are certain ways in which certain approaches can be applied. By no means is this a panacea. However, from the perspective of most victims, some involvement which gave them a part in what happened in the system was far more preferable than victim impact statements alone. In fact, victim impact statements were often ignored by the court.

Senator Andreychuk: My understanding is that victim impact statements have been ignored because, often, they do not say anything. Is that the case, or are they ignored for other reasons? In other words, they might state that the victim was traumatized, but would not suggest what to do with the victim. As a judge, I would ask in court whether the victim wanted to be involved. That is when I would get answers.

Ms Pate: Sometimes they are ignored for that reason and sometimes they are not put before the court. As an example, victims of a break and entry may file a victim impact statement stating that they want to have a say in what will happen. Before the case proceeds any further, they sometimes ask for an opportunity to hear what happened and to speak directly with the young person. Such requests have sometimes been ignored.

[Traduction]

Le sénateur Bacon: Est-ce que la position exprimée dans votre mémoire est que les victimes des actes criminels ne devraient pas être autorisées à s'exprimer sur la violence et le préjudice qu'elles ont subis?

Mme Pate: Non, ce n'est pas ce que nous disons.

Je sais que Mme de Villiers, qui représente ici CAVEAT, parlera de ce point. Selon mon expérience, ce n'est souvent pas une façon acceptable ou satisfaisante de faire participer les victimes au processus que de les limiter à une déclaration de victime. Il n'est même pas obligatoire de prendre en compte ces témoignages. On donne à la victime l'impression fautive d'avoir son mot à dire. Mais beaucoup aimeraient avoir une part dans les décisions au lieu de simplement faire une déclaration de victime.

Ces questions exigent beaucoup plus que de simples retouches de la Loi sur les jeunes contrevenants; il faut repenser de fond en comble tout le système de justice pénale dans notre pays. C'est un travail indispensable.

Dans les programmes de mesures de rechange, nous avons souvent reçu des gens considérés comme des récidivistes chroniques. Parfois nous leur permettons de travailler avec des groupes de victimes à titre volontaire afin qu'ils puissent mieux saisir l'effet de leurs infractions. Cela permet également de satisfaire les besoins des victimes.

Lorsque j'ai mis au point ce programme je n'aurais jamais escompté certains des résultats que nous avons obtenus. Le résultat le plus courant était que les victimes demandaient un travail de service personnel aux jeunes gens, ces derniers offrant de les fournir. C'est avec beaucoup de réserves que nous nous sommes initialement embarqués dans cette démarche, mais un grand nombre des participants l'ont saluée et la considèrent encore comme appropriée. Le facteur clé, bien entendu, était qu'il s'agissait principalement d'infractions contre la propriété, du type cambriolage de maison.

Certaines méthodes peuvent être appliquées de certaines façons. Ce n'est nullement une panacée. Cependant, du point de vue des victimes, une participation qui leur donnait un mot à dire sur ce qui se passait dans le système était de loin préférable à une simple déclaration de victime. De fait, ces dernières étaient souvent ignorées par le tribunal.

Le sénateur Andreychuk: J'ai cru comprendre que les déclarations de victime restent ignorées parce que, souvent, elles ne disent rien. Est-ce le cas, ou bien les ignore-t-on pour d'autres raisons? Autrement dit, elles indiquent que la victime a été traumatisée, mais ne proposent rien. Si j'étais juge, je demanderais si la victime souhaitait être impliquée. C'est là que j'obtiendrais les réponses.

Mme Pate: Parfois on les ignore pour cette raison, parfois elles ne sont même pas soumises au tribunal. Par exemple, les victimes d'un cambriolage peuvent déposer une déclaration de victime disant qu'elles veulent avoir leur mot à dire sur les décisions prises. Parfois, avant que l'affaire n'aille plus loin, les victimes demandent à parler directement au jeune pour savoir ce qui s'est passé. Ces demandes sont parfois ignorées.

[Texte]

In a specific case, a couple whose house had been broken into called us up and asked to be part of the process. They negotiated an agreement with the young person under which the young person compensated them directly. They then went to court and asked that what they had agreed to be sanctioned as the court order, a request which was not supported by either the Crown prosecutor or the judge.

The Chairman: Thank you very much for your appearance before our committee. Your presentation will be most useful.

I invite Ms Priscilla de Villiers from Canadians Against Violence Everywhere Advocating its Termination to come forward.

I invite you to proceed, after which we will, as is usual, have many questions to ask of you.

Ms Priscilla de Villiers, President, CAVEAT (Canadians Against Violence Everywhere Advocating its Termination): Mr. Chairman, thank you for allowing me to appear before you today. I have included some background material in my presentation package so that you can get a sense of the work that we are trying to do with youth.

I think it would be appropriate if I started with a very brief background so that you can understand, in context, how we view youth and young offenders.

CAVEAT arose out of the death of my daughter three and a half years ago. My daughter Nina was 19. She was jogging at the health club to which we had belonged since we came to Burlington. She was seen by a sexual predator who followed her and abducted her in full view of the Queen Elizabeth Highway with many people around, on a warm, bright summer's evening. Two weeks later, her body was found in a marsh off Highway 401. She had been executed.

Jonathan Yeo went on to break into a house in New Brunswick a few days later where he again indulged his sexual fantasies, raped, and finally executed a young woman. He then went to London, Ontario, where he attempted to abduct a third young woman at gun point. Finally, during a police chase, he committed suicide.

During a five-month inquest into this man's death, many other victims testified to the pattern and growth of his behaviour over the last 11 years.

Included in the records to which I had access, because I had standing at that inquest, were all his school reports and school assessments from the time he was a little boy. In fact, his record went back to when he was 18 months old, when he was taken away from his adoptive home, put into a foster home and handed back again. By five years of age he was well described as having uncontrollable rages and severe behavioral problems.

[Translation]

Dans un cas donné, un couple dont la maison a été cambriolée nous a appelés et a demandé à intervenir dans le processus. Ils ont négocié une entente avec l'intéressé, qui devait les dédommager directement. Ils se sont ensuite adressés au tribunal et ont demandé que l'entente soit sanctionnée en tant qu'ordonnance du tribunal, mais ni le juge ni le procureur n'ont donné leur approbation.

Le président: Je vous remercie infiniment de votre comparution devant notre comité. Votre témoignage nous sera très utile.

J'invite Mme Priscilla de Villiers, représentant les Canadiens contre la violence partout recommandant sa révocation, à prendre place.

Je vous invite à faire votre exposé, ensuite de quoi, comme à l'accoutumée, nous vous poserons des questions.

Mme Priscilla de Villiers, présidente, Canadiens contre la violence partout recommandant sa révocation (CAVEAT): Monsieur le président, merci de m'avoir permis de comparaître devant vous aujourd'hui. J'ai inclus dans la documentation que je vous ai préparée certains documents de base qui vous donneront une meilleure idée du travail que nous essayons de faire avec les jeunes.

Je pense qu'il serait opportun que je commence par vous donner un bref historique afin que vous puissiez comprendre, en contexte, comment nous percevons les jeunes et les jeunes contrevenants.

CAVEAT est né de la mort de ma fille, il y a de cela trois ans et demi. Ma fille Nina était alors âgée de 19 ans. Elle était en train de faire du jogging au club de conditionnement physique auquel nous appartenions depuis notre installation à Burlington. Elle a été remarquée par un «prédateur sexuel» qui l'a suivie et qui l'a enlevée, tout à côté du Queen Elizabeth Highway, aux yeux de plein de gens, par une soirée d'été chaude et claire. Deux semaines plus tard, on retrouvait son corps dans un marécage à proximité de la 401. Elle avait été assassinée.

Jonathan Yeo devait quelques jours plus tard s'introduire par effraction dans une maison du Nouveau-Brunswick, où il a encore une fois donné libre cours à ses fantasmes sexuelles, violant et, au bout du compte, tuant une jeune femme. Il s'est ensuite rendu à London, en Ontario, où il a tenté, armé d'une arme à feu, d'enlever une troisième jeune femme. Finalement, pendant que la police lui courait après, il s'est suicidé.

Pendant l'enquête de cinq mois sur la mort de cet homme, de nombreuses autres victimes ont attesté de ses schémas de comportement et de leur évolution au cours des 11 dernières années de sa vie.

Ont compté parmi les dossiers auxquels j'ai eu accès, en ma qualité de partie à l'enquête, ses carnets et évaluations scolaires depuis son enfance. En fait, le dossier remontait jusqu'à son enlèvement, à l'âge de 18 mois, de sa famille adoptive pour être placé dans un foyer d'accueil, pour ensuite retourner chez ses parents adoptifs. On le décrivait déjà à l'âge de cinq ans comme piquant des rages incontrôlables et manifestant de graves troubles de comportement.

[Text]

He went to 15 or 17 schools before he was 13 years of age. In every single school record the same words are repeated. At 13, in Hamilton, in an uncontrollable rage, he grabbed a boy twice his size who had been taunting his half-brother, beat him senseless and left him lying on a sidewalk.

He joined the sea cadets and militia. You can be sure that I will be saying more about this when I speak on gun control. He was so terrifying that no one wanted to be with him, yet he was trained very carefully in the use of a weapon. In fact, he was a standing member of the militia. His behaviour was so dreadful that his fellow workers at Dofasco were frightened to work with him. Again, he was well known by those rendering psychiatric services.

During all this time, he was attacking women indiscriminately. He was a disorganized sexual predator. He attacked his family, his mother-in-law, total strangers, friends; it really did not matter. All along the way, he showed an escalating pattern of violence.

As I sat through five months of an inquest, it was completely clear to me that if just one person had intervened at one point in 32 years, my daughter and Karen Marquis would have been alive, as would eight or nine other young women. Yeo himself would probably be alive. He left a wife and four children. Each woman on the stand disintegrated before our eyes. Their lives were ruined.

That is the background from which CAVEAT comes.

I started my career as a teacher. I taught in high-risk schools and in very "difficult" areas in South Africa. As a student, I was instrumental in starting African night school as well as an African creche for young children which assists mothers.

I was a visiting professional artist during my time in Hamilton. I volunteered to teach art to children from extremely impoverished backgrounds. I do not mean impoverished financially, but intellectually and creatively. This has been a concern of mine for most of my life.

CAVEAT arose out of the death of my daughter and the concern that three people were dead and extraordinary questions needed to be answered. It is too long a story to tell here, but it was like a comedy of errors, if you can find it funny. Barring Corrections, every system of justice failed to do something about a man with a history such as Yeo's, including the Clark Institute. Yet, when the police finished their case, we were told that because this man had committed suicide, there was nothing more to say. It is my theory that every system of justice failed except Corrections because he had not got there yet.

I had to read about Jonathan Yeo and my daughter's death in the newspapers and listen to stories about it on the radio. No one would talk to us. What upset me was that the Attorney General of

[Traduction]

Il a fréquenté 15 ou 17 écoles différentes avant l'âge de 13 ans. Les mêmes mots reviennent dans tous ses bulletins scolaires. À l'âge de 13 ans, alors qu'il se trouvait à Hamilton, pris d'une colère incontrôlable, il a attrapé un garçon deux fois plus grand que lui qui avait raillé son demi-frère, l'a battu jusqu'à ce qu'il tombe sans connaissance et l'a laissé ainsi gisant sur le trottoir.

Il s'est joint aux cadets de la marine et à la milice. Soyez certains que j'en aurai plus long à dire là-dessus lorsque je vous parlerai du contrôle des armes à feu. Il était si terrifiant que personne ne voulait être avec lui; or, on lui a soigneusement appris le maniement d'armes. En fait, il était membre permanent de la milice. Son comportement était si épouvantable que ses collègues de travail à Dofasco avaient peur de travailler avec lui. Là-bas, comme ailleurs, il était bien connu des prestataires de soins psychiatriques.

Pendant tout ce temps, il attaquait des femmes au hasard. Il était un prédateur sexuel désorganisé. Il attaquait n'importe qui : sa famille, sa belle-mère, des étrangers, des amis. L'identité de la victime lui importait peu. Pendant tout ce temps, sa violence ne faisait qu'augmenter.

Il m'est clairement apparu pendant l'enquête de cinq mois que si une seule personne était intervenue à un quelconque moment pendant les 32 années de la vie de cet homme, ma fille et Karen Marquis seraient toujours en vie, comme ce serait le cas de huit ou neuf autres jeunes femmes. Yeo lui-même serait sans doute lui aussi toujours en vie. Il a laissé dans le deuil une femme et quatre enfants. Chaque femme qui a témoigné s'est désintéressée devant nos yeux. Leur vie à toutes a été gâchée.

Voilà quelles sont les origines de CAVEAT.

J'ai débuté ma carrière en tant qu'enseignante. J'enseignais dans des écoles à haut risque dans des régions très «difficiles» d'Afrique du Sud. En tant qu'étudiante, j'avais participé au lancement d'une école africaine qui offrait des cours du soir ainsi que d'une crèche africaine pour soulager un peu les mères.

J'ai été artiste professionnelle associée pendant mon séjour à Hamilton. Je me suis portée volontaire pour enseigner l'art à des enfants issus de familles extrêmement pauvres. Et je ne veux pas dire pauvres financièrement, mais plutôt intellectuellement et sur le plan créativité. Il s'agit là d'une chose qui m'a toujours préoccupée.

CAVEAT est donc né de la mort de ma fille et du constat que trois personnes étaient décédées et que des questions extraordinaires exigeaient des réponses. L'histoire est trop longue pour que je vous la raconte tout entière ici, mais c'était comme une comédie d'erreurs, si l'on peut trouver cela drôle. À l'exception du Service correctionnel, aucun des systèmes judiciaires, y compris l'Institut Clark, n'a fait quelque chose face à cet homme et au passé qui était le sien. Et à l'issue de l'enquête policière, on nous a dit que Yeo s'étant suicidé, il n'y avait plus rien à dire. Ma théorie est que tous les systèmes judiciaires ont échoué, à l'exception du Service correctionnel, auquel Yeo n'était pas encore parvenu.

J'ai dû lire des histoires dans les journaux au sujet de Jonathan Yeo et de la mort de ma fille et j'ai dû écouter des gens en parler à la radio. Personne ne voulait nous parler. J'ai été bouleversée

[Texte]

Ontario said to me while on the radio, "You do not realize that I just administer the law; I do not make it." I said, "That is interesting, thank you." I immediately phoned Kim Campbell, who was then Minister of Justice, and spoke to someone in her office. I said, "What do you have to say about this highly dangerous man who has been running around the streets for at least 11 years armed with a gun and yet nothing is to be done and there is to be no inquiry?" I got the answer that you would expect: "We do not administer the law; we just make it." I have to say that nothing has changed.

The other example I have relates to the dreadful downloading of responsibility for those who need psychiatric assistance from the federal government, to provincial governments, to regional governments, to municipal governments, to local governments. The streets are full of people who need psychiatric assistance. I do not mean that they should be locked up in asylums. I mean that they should be provided assistance with medication, shelter and care. This assistance is benign. Yet there are people who need it. It is an absolute travesty the way people are left on the streets to live and die in the most abominable circumstances.

The reason for these occurrences is that funding is being withdrawn. Beds in acute care forensic psychiatric facilities are being closed. My husband is a medical man. Therefore, I see and hear about the results daily.

It is in this context that I would like you to listen to what I have to say. I suspect, once again, that the law is being made in one place while its administration is taking place someplace else. Everyone is throwing up their hands and not bolstering what needs to be bolstered with adequate community facilities, staffing, and resources. We will go from bad to worse.

CAVEAT attracts a large number of victims. Victims are you and me. In one-second's time, we can be made victims. Victims are not a subspecies that we should expect to climb under rocks to hide. Victims are ordinary members of the public. A large number of victims who have appealed to me are parents of young offenders or children in trouble with the law.

In beginning my submission, I ask you not to listen to my voice, but to the voice of a mother who wrote this submission for me. She asked me to take it to the Justice Committee for the hearings it held on this bill. It is long and quite horrible. I will highlight certain points for you. It is entitled, "Synopsis of Jason".

The documentation starts from the age of six months when Jason was a patient at the Sick Children's Hospital. He fell out of bed while in hospital and hit his head. He was hyperactive. At one point, he was on Ritalin. At age five, his teacher informed his mother of his behavioral problems and that his chances of getting ahead in life were small. He tried to set a little girl's hair on fire at age five because he thought it would be funny to see her running around with her hair burning.

[Translation]

lorsque le procureur général de l'Ontario m'a dit dans le cadre d'une émission radiophonique: «Vous ne vous rendez pas compte que je ne fais qu'administrer la loi; je ne la fais pas». Je lui avais répondu: «C'est intéressant, merci». J'avais tout de suite appelé Kim Campbell, qui était alors ministre de la Justice, et j'avais alors parlé avec quelqu'un dans son cabinet. J'avais dit: «Qu'avez-vous à dire au sujet de cet homme extrêmement dangereux qui se promène dans les rues avec une arme à feu depuis 11 ans et du fait que rien ne va être entrepris et qu'il n'y aura pas d'enquête»? On m'a servi la réponse prévisible: «Nous n'administrons pas la loi; nous ne nous occupons que de la faire». Je dois dire que rien n'a changé.

L'autre exemple dont j'aimerais vous entretenir concerne le report de la responsabilité à l'égard de ceux et celles qui ont besoin d'aide psychiatrique du gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux, aux gouvernements régionaux, aux gouvernements municipaux et aux gouvernements locaux. Les rues regorgent de personnes qui ont besoin de soins psychiatriques. Je ne veux pas dire par là qu'il faudrait les enfermer à l'asile. Tout simplement, on devrait leur offrir de l'aide sous forme de médicaments, d'abri et de soins. Cette aide est bénigne. Or, il y a des gens qui en ont besoin. C'est un simulacre de liberté que de laisser ces gens dans la rue, y vivre et y mourir dans des circonstances absolument épouvantables.

Si l'on constate ce genre de choses, c'est qu'on est en train de retirer des fonds. On ferme des lits dans les établissements psychiatriques médico-légaux. Mon mari est médecin, et j'entends donc parler tous les jours de ce qui se passe.

C'est dans ce contexte que j'aimerais que vous receviez ce que j'ai à dire. J'imagine, ici encore, que la loi est faite dans un endroit et que son administration se déroule ailleurs. Tout le monde baisse les bras au lieu de renforcer ce qui devrait l'être, soit installations communautaires, personnel et ressources. Les choses vont de mal en pis.

CAVEAT attire un grand nombre de victimes. Les victimes, ce sont vous et moi. En une seconde, chacun de nous peut devenir victime. Les victimes ne sont pas une sous-espèce dont les membres sont censés se glisser sous une pierre pour s'y cacher. Les victimes, ce sont de simples citoyens. Un grand nombre des victimes qui ont fait appel à moi sont des parents de jeunes contrevenants ou d'enfants qui ont eu des démêlés avec la justice.

Je vais commencer mon exposé et je vous demande d'écouter non pas ma voix, mais la voix d'une mère qui a écrit ce mémoire pour moi. Elle m'a demandé de le soumettre au comité de la justice de la Chambre dans le cadre de ses audiences sur le projet de loi. Il est long et tout à fait horrible. J'en ferai ressortir les points saillants. Le récit s'intitule «Synopsis de Jason».

Quand le récit commence, Jason a six mois, et il est à l'hôpital pour enfants. Pendant qu'il est à l'hôpital, il tombe du lit et se frappe la tête. Il est hyperactif. À un moment donné, on lui donne du Ritalin. Lorsqu'il a cinq ans, son instituteur avertit sa mère de ses problèmes de comportement et lui dit que son fils aura bien du mal dans la vie. Toujours à l'âge de cinq ans, il tente de mettre le feu à la chevelure d'une jeune fille, pensant que ce serait drôle de la voir courir partout la tête en feu.

[Text]

At age six, Jason beat a coloured boy with his lunch box so severely that the young boy was taken to hospital with a concussion. A week later he was caught doing chin-ups off a nineteenth floor balcony.

In grade two, Jason was a persistent problem. During one incident in the school yard, he had to be carried away kicking and screaming.

During one period of his life, one of the neighbours in the village informed his mother that Jason had taken a girl of three and a boy of five into a backyard tree fort where he made them strip their clothes and perform sexual acts on each other. Because he was not yet 12, he was merely warned.

Jason then spent two years in a facility where he did not improve. He became more violent and aggressive toward girls and female teachers. It got to the point where the school advised his family to put Jason into a facility 24 hours a day, seven days a week. He became even more aggressive and violent. He attacked a 6'2" 210-pound supervisor.

A few weeks after this incident, Jason punched and kicked a female care giver who was four month's pregnant. He was charged with that offence as well.

I remind you that Jason was but 12 years old at this time. During his stay at the centre, he was also investigated on a rape charge. This rape was supposed to have happened on a co-ed school outing. Unfortunately, because of the girl's loose reputation, no further action was taken. His third charge while at the centre was for sexual assault on the mother's four-year-old niece.

Jason's mother talks about how she desperately went from care givers, to the Children's Aid Society, to the judge, to the group home, asking that her child be given a proper psychiatric evaluation. Although one had been ordered by a court at one time, it had never been performed. The fact that this boy had the right to refuse treatment made it impossible for his mother or anyone else to start to deal with the problem. However, the years were ticking by.

At age 15, Jason was so violent and so dangerous that his mother was told that she should take him home. He had been living away from her home for years because he could not be controlled. He had already attacked her niece and the neighbourhood children. He was too big, strong, violent and aggressive.

The mother was taken to court and charged with not taking care of her child. I do not know the legal term for this. It was at this stage that she asked that CAVEAT become involved.

She contacted me and said that she could not control this boy. She asked, "What do I do? I either have to go to court and be found guilty for refusing to take him home, or I have to take him home. Our family, our neighbours and the neighbourhood children will be at risk."

[Traduction]

À l'âge de six ans, Jason bat si férocement un jeune garçon de couleur avec sa boîte à lunch que celui-ci se retrouve à l'hôpital avec une commotion cérébrale. Une semaine plus tard, Jason est pris en train de faire de la gymnastique accroché à un balcon du 19^e étage.

En deuxième année, Jason ne cesse de créer des problèmes. Pendant un incident survenu dans la cour d'école, on doit l'emmener de force, tant il crie et se débat.

Un jour, un voisin du village dit à la mère de Jason que celui-ci a emmené une fillette de trois ans et un garçon de cinq ans dans un fort perché dans un arbre où il les a fait se déshabiller et se faire l'un l'autre des attouchements sexuels. Étant donné qu'il n'a pas encore 12 ans, il ne reçoit qu'un avertissement.

Jason passe ensuite deux ans dans un établissement où il ne s'améliore pas du tout. Il est devenu violent et agressif à l'endroit des filles et des enseignants du sexe féminin. Les choses ont tellement empiré que l'école conseille à la famille de placer Jason dans un établissement où il serait surveillé 24 heures par jour, sept jours par semaine. Il est devenu encore plus agressif et violent. Il attaque un superviseur mesurant 6'2" et pesant 210 livres.

Quelques semaines après cet incident, Jason donne des coups de poing et des coups de pied à une femme membre du personnel soignant, enceinte de quatre mois. C'est encore une autre accusation qui est portée contre lui.

Je vous rappelle que Jason n'avait à l'époque que 12 ans. Pendant son séjour au centre, il a également fait l'objet d'une enquête relativement à un viol. Ce viol aurait eu lieu pendant une sortie mixte. Malheureusement, étant donné la mauvaise réputation de la fille, aucune autre mesure ne fut prise. La troisième plainte qui fut portée contre lui pendant son séjour au centre concernait une affaire d'agression sexuelle à l'endroit de la nièce de sa mère, une enfant de quatre ans.

La mère de Jason parle de sa quête désespérée d'une bonne évaluation psychiatrique, quête qui l'a vu s'adresser tour à tour aux prestataires de soins, à la Société d'aide à l'enfance, au juge, au foyer... la réalisation d'une évaluation psychiatrique en bonne et due forme avait été ordonnée par un juge à un moment donné, mais cela n'avait jamais été fait. Le garçon ayant le droit de refuser tout traitement, il était impossible pour sa mère et pour tous les autres de s'attaquer véritablement au problème. Or, les années passaient.

Arrivé à l'âge de 15 ans, Jason était si violent et si dangereux qu'on a dit à sa mère qu'elle devrait le reprendre chez elle. Il avait vécu loin d'elle pendant plusieurs années parce qu'il était incontrôlable. Il avait déjà attaqué sa nièce et les enfants du quartier. Il était trop grand, trop fort, trop violent et trop agressif.

Sa mère fut poursuivie et accusée de ne pas s'occuper de son enfant. J'ignore quel est le terme juridique à employer. C'est à ce moment-là qu'elle a demandé à CAVEAT d'intervenir.

Elle m'a contactée et m'a dit qu'elle ne pouvait pas contrôler ce garçon. Elle m'a dit: «Que dois-je faire? Ou je me présente devant le juge et on me trouve coupable parce que je refuse de le ramener à la maison, ou je me vois obligée de le reprendre. Notre famille, nos voisins et les enfants du quartier seront tous en danger».

[Texte]

At that point, the family did what they had to do. They went to the press. What a pitiful way to try to get assistance for this boy.

When people in the Toronto area heard that criminal charges were being laid, the Children's Aid Society hurriedly backed off and withdrew them.

Again, his mother begged that her boy be put into some sort of Outward Bound program in an effort to use up his aggressive tendencies or teach him a new way of life. That request, too, was turned down. Nothing was done.

This is not an unusual case. I get letters like this daily.

Somehow, we have failed our children, and their parents. At the same time, we have failed the community.

There is a great problem in looking at legal intervention with children because none of us wants to think that we would act in a Draconian sense, that we would lock a child up and, in fact, abandon them.

I have great problems with the term "young offender" because it covers such a wide spectrum of offences. As Kim Pate said, everything from shoplifting right through to first degree murder is covered by the term. It is something we should look at.

CAVEAT is known for the attempts we have been making to bring about legislative change. This is because that is all the press is interested in. Two-thirds of our work, and two-thirds of our budget, goes into education and youth activities. We are completely funded through donations from people in the community. We do not accept or, in fact, have we been offered or have we asked for any government or other official funding. We see ourselves as a grass roots support group, a community support group, in terms of educational and other initiatives that are being taken. We do not in any way see ourselves as a substitute. This is the role that we have taken. We put an enormous amount of our money, our time and our energy into our work, to some quite marked success.

Our education team focuses on three essential components in a successful crime prevention agenda, including violence prevention, awareness of Canada's justice system and individual participation in the process. Part of our education strategy involves youth conferences on crime prevention. Moreover, CAVEAT encourages student-led initiatives by supporting school programs such as peer mediation and conflict resolution.

It is seldom recognized that it is predominantly youth who are victimized by young offenders. The secondary victimization of school children has a profound effect on the school population and on education. In many cases, the only choice for children terrorized by their peers is to organize into gangs or to arm themselves. The growing problem of guns in schools is testimony

[Translation]

C'est à ce moment-là que la famille a fait ce qu'elle devait faire. Elle a parlé aux journalistes. Quelle pitié que d'avoir à procéder ainsi pour essayer d'obtenir de l'aide pour ce garçon.

Lorsque les gens de la région torontoise ont appris que des poursuites au criminel avaient été entamées, la Société d'aide à l'enfance a tout de suite fait marche arrière et a retiré sa plainte.

La mère de Jason a de nouveau imploré les autorités de placer son enfant dans un programme Outward Bound pour épuiser ses tendances agressives ou lui apprendre une nouvelle façon de vivre. Sa demande a de nouveau été rejetée. Rien n'a été fait.

Cette affaire n'est pas exceptionnelle. Je reçois tous les jours des lettres du même genre.

Je ne sais trop comment, on a manqué à nos engagements envers nos enfants et envers leurs parents. En même temps, on a manqué à nos engagements envers la collectivité.

Il y a un gros problème dès que l'on parle intervention par voie légale lorsqu'il s'agit d'enfants, car aucun de nous ne veut se croire capable d'agir de façon draconienne, d'enfermer un enfant et de l'abandonner.

L'expression «jeune contrevenant» me cause beaucoup de difficultés, car cela recouvre une vaste gamme de délits. Comme l'a dit Kim Pate, le terme englobe les auteurs de tous les crimes, allant du vol à l'étalage jusqu'au meurtre au premier degré. Il s'agit d'une chose sur laquelle il nous faudrait nous pencher.

CAVEAT est connu pour ses efforts visant à amener des changements législatifs. C'est parce que c'est tout ce qui intéresse la presse. Les deux tiers de notre travail et les deux tiers de notre budget sont consacrés à des initiatives éducatives et à des activités s'adressant aux jeunes. Tout notre financement provient de dons de particuliers. Nous n'acceptons pas (et, en fait, on ne nous en a jamais fait l'offre et nous n'en avons jamais demandé) de financement gouvernemental ni en provenance d'autres sources officielles. Nous nous définissons comme étant un groupe de soutien à la base, un groupe d'aide communautaire, qui s'occupe d'éducation et d'autres initiatives. Nous ne nous voyons pas du tout comme une solution de remplacement. Voilà le rôle que nous nous sommes donnés. Nous consacrons énormément d'argent, de temps et d'énergie à notre travail, et nous avons connu de nombreuses réussites.

Notre équipe éducative s'occupe principalement des trois composantes essentielles de tout bon programme de prévention de la criminalité: prévention de la violence, sensibilisation au système judiciaire canadien et participation individuelle au processus. Une partie de notre stratégie éducative s'appuie sur des conférences sur la prévention de la criminalité qui s'adressent aux jeunes. CAVEAT favorise par ailleurs les initiatives estudiantines en appuyant certains programmes scolaires, par exemple arbitrage par des pairs et résolution de conflits.

Il n'est que très rarement reconnu que ce sont surtout des jeunes qui sont les victimes de jeunes contrevenants. La victimisation secondaire de jeunes élèves a une profonde incidence sur la population scolaire et sur l'éducation. Dans de nombreux cas, le seul choix pour les enfants qui sont terrorisés par leurs pairs est de s'organiser en bandes et de s'armer. La multiplication des armes à

[Text]

to that fact. We legislate our children to school and then we fail to protect them.

We believe that appropriate legislative measures are an essential component in ensuring public safety and reflecting societal values. All the components of crime prevention, education, community involvement and victims' rights in the justice system are interdependent and must have equal value in a holistic approach to the protection of society. It is in this context that we welcome the opportunity to speak to you.

As we studied the amendments contained in this bill, we realized that although there were suggested changes to deal with violent young offenders, in essence there has been no re-evaluation of the treatment of youth in conflict with the law. We suggest that this measure is a minor tinkering with the act, with little realistic assessment of funding available today for the provision of the community resources necessary for the implementation of the suggested amendments.

Obviously, the government agrees with our position that the whole act calls for a major rethinking, as Bill C-37 is merely phase one of a broader study. Phase one, an "in-depth review of youth crime in Canada," is to follow. Surely, then, the question should be raised as to the wisdom of enacting amendments to an act that is to be examined at a later date to see that it "meets the needs of Canada in terms of a justice system for young people". That is a quote from Mr. Allan Rock in his appearance before the Standing Committee on Justice on June 23, 1994. CAVEAT wonders if phase one is not merely a sop to the electorate who have become disillusioned with the Young Offenders Act.

Mr. Rock admitted at the same session of the committee that Bill C-37 fulfils campaign commitments to early action addressing the concerns of the public. Yet, how effectively and how honestly are these concerns being addressed? Mr. Rock describes his amendments as giving "each province the necessary flexibility to administer and apply the act while taking into account its own characteristics". The individual province can, therefore, choose not to allow more information sharing. They can choose not to transfer 16- and 17-year olds to adult court. That the transfer is not automatic is hardly likely to assuage the public's concern about the perceived leniency of the Young Offenders Act.

Our comments on Bill C-37 must therefore be considered in the context of our basic disagreement with the order of these discussions which we consider a waste of both time and limited resources. While we welcome some aspects of the bill, we have raised questions concerning the necessary resources essential to the successful implementation of these amendments.

[Traduction]

feu dans les écoles en est un témoignage éloquent. La loi impose à nos enfants d'aller à l'école mais nous ne faisons pas le nécessaire pour les y protéger.

Nous pensons que des mesures législatives appropriées sont une composante essentielle de la sécurité du public et de la concrétisation de valeurs sociales. Tous les éléments de la prévention de la criminalité, de l'éducation, de la participation communautaire et de la protection des droits des victimes dans le système judiciaire sont étroitement liés les uns aux autres et doivent avoir une valeur égale dans une approche holistique à la protection de la société. C'est dans ce contexte que nous nous réjouissons de la possibilité qui nous est ici donnée de comparaître devant vous.

Au fur et à mesure de notre étude des modifications proposées à la Loi, nous avons constaté que même s'il y avait des changements visant à régler le problème des jeunes contrevenants violents, il n'y était prévu aucune réévaluation du traitement accordé aux jeunes en situation de démêlés avec la justice. Nous pensons que la mesure envisagée n'est qu'un petit bricolage de la loi sans évaluation réaliste des fonds disponibles aujourd'hui pour la distribution des ressources communautaires nécessaires à la mise en oeuvre des modifications proposées.

Il est évident que le gouvernement adhère à notre position voulant que toute la loi exige une remise en question totale, le projet de loi C-37 n'étant que la phase un d'une étude beaucoup plus vaste. La phase deux, «examen approfondi de la criminalité juvénile au Canada» doit suivre. Assurément, donc, il convient de s'interroger sur le bien-fondé de l'adoption de modifications à une loi destinée à être réexaminée plus tard pour voir si elle «satisfait les besoins du Canada en matière de système judiciaire pour les jeunes». Je cite là des propos tenus par M. Allan Rock lors de sa comparution devant le comité permanent de la justice de la Chambre le 23 juin 1994. CAVEAT se demande si la phase un n'a pas tout simplement pour but d'amadouer l'électorat qui est désenchanté de la Loi sur les jeunes contrevenants.

M. Rock a reconnu à l'occasion de la même réunion que le projet de loi C-37 remplit des promesses électorales visant des mesures rapides dans les dossiers qui préoccupent le public. Or, dans quelle mesure s'attaque-t-on de façon efficace et honnête à ces dossiers? M. Rock décrit les modifications proposées comme accordant «à chaque province la souplesse nécessaire pour administrer et appliquer la loi tout en tenant compte de ses caractéristiques propres». Chaque province peut donc choisir de ne pas permettre un plus grand partage d'informations. Chaque province est libre de choisir de ne pas renvoyer les adolescents âgés de 16 et de 17 ans au tribunal pour adultes. Que ce renvoi ne soit pas automatique ne va pas apaiser le public quant à la trop grande indulgence qu'il voit dans la Loi sur les jeunes contrevenants.

Nos observations sur le projet de loi C-37 doivent par conséquent être envisagées dans le contexte de notre désaccord fondamental quant à l'ordre dans lequel se déroulent ces discussions, qui sont selon nous un gaspillage de temps et de ressources, d'autant que ces dernières sont limitées. Bien que nous soyons favorables à certains aspects du projet de loi, nous avons

[Texte]

We suggest that clause 3(1)(a) of Bill C-37 be amended. Crime prevention is essential to the long-term protection of society and requires addressing the underlying cause of crime by young persons and developing multi-disciplinary approaches to identifying and effectively responding to children and young persons at risk of committing offending behaviour in the future.

The new direction of the Young Offenders Act is clearly reflected in the change in priority of principles. Crime prevention has replaced responsibility as the first principle. While no one can deny the importance of early intervention and of multi-disciplinary approaches to attack the root causes of youth crime, we question the appropriateness of using the YOA as a tool for social engineering. Those causes, including family and social problems, are beyond the scope of this act.

As Professor Alan Brudner of the University of Toronto said as reported in *The Globe and Mail* of July 14, 1994, "While we are aiming at social justice, we should also be meting out criminal justice, ensuring that our penalties match the moral seriousness of crimes."

I wish now to refer to the proposed paragraph 3(1)(c.1) which states:

(c.1) the protection of society, which is a primary objective of the criminal law applicable to youth, is best served by rehabilitation, wherever possible, of young persons who commit offences, and rehabilitation is best achieved by addressing the needs and circumstances of a young person that are relevant to the young person's offending behaviour;

CAVEAT questions this emphasis on rehabilitation as being the prime factor in the protection of society. Theoretically it makes complete sense. However, there is a growing body of evidence that questions the effectiveness of many of our current rehabilitative programs. Some wonder if the short sentences that are routinely handed out allow for any kind of program to have an impact. We are talking about behaviour modification.

One caseworker in a custodial facility warned that they could not do too much in the two months one youth was in their custody considering the youth's long history of family and personal problems. It has been found that many young offenders require treatment over a long period of time. In some cases, intervention may be required over nine or more years. There is documentation to that effect in the back of my brief.

Other experts cite the lack of resources as the reason for the scarcity of effective rehabilitation programs. This concerns us greatly as funding is one of the facets to be discussed only in

[Translation]

soulevé des questions concernant les ressources nécessaires et essentielles à une mise en oeuvre réussie des modifications.

Nous recommandons un amendement à l'alinéa 3 (1) a) du projet de loi C-37. La prévention de la criminalité est essentielle à la protection à long terme de la société et exige que l'on s'attaque à la cause sous-jacente de la criminalité chez les jeunes gens et que l'on élabore des approches multidisciplinaires à l'identification et à l'encadrement des enfants et des adolescents qui risquent d'avoir à l'avenir des comportements qui enfreignent la loi.

La nouvelle orientation de la Loi sur les jeunes contrevenants se trouve clairement reflétée dans le changement des priorités. La prévention de la criminalité a remplacé la responsabilité en tant que premier principe. Bien que personne ne puisse nier l'importance d'une intervention précoce et du recours à des approches multidisciplinaires pour s'attaquer aux causes profondes de la criminalité chez les jeunes, nous nous interrogeons sur l'opportunité du recours à la Loi sur les jeunes contrevenant comme outil pour refaçonner la société. Ces causes, y compris problèmes familiaux et sociaux, débordent du cadre de cette loi.

Pour reprendre une déclaration du professeur Alan Brudner, de l'Université de Toronto, rapportée dans un article du *Globe and Mail* paru le 14 juillet 1994, «même si nous visons la justice sociale, nous devrions également améliorer la justice criminelle, de sorte que les sanctions correspondent à la gravité morale des crimes commis».

J'aimerais maintenant vous renvoyer à l'alinéa 3 (1) c.1) du projet de loi, qui se lit comme suit:

c.1) la protection de la société, qui est l'un des buts premiers du droit pénal applicable aux jeunes, est mieux servie par la réinsertion sociale du jeune contrevenant, chaque fois que cela est possible, et le meilleur moyen d'y parvenir est de tenir compte des besoins et des circonstances pouvant expliquer son comportement.

CAVEAT s'interroge sur l'accent mis sur la réinsertion sociale en tant que principal facteur en vue de la protection de la société. Sur le plan théorique, cela est parfaitement logique. Cependant, il existe une masse toujours plus volumineuse de preuves qui contestent l'efficacité de nombre de nos actuels programmes de réinsertion. D'aucuns se demandent si les courtes peines qui sont régulièrement imposées n'empêchent pas ces programmes, quels qu'ils soient, de déboucher. On parle ici de modification de comportement.

Un travailleur social dans un établissement de garde a averti qu'il ne serait pas en mesure de faire grand-chose pour aider un jeune qui ne devait séjourner là que pendant deux courts mois, étant donné sa longue histoire de problèmes familiaux et personnels. On a en effet constaté que les jeunes contrevenants sont nombreux à avoir besoin de soins pendant de longues périodes de temps. Dans certains cas, l'intervention doit être maintenue sur neuf ans ou plus. Il y a de la documentation là-dessus à l'arrière de mon mémoire.

D'autres experts attribuent à un manque de ressources la rareté des programmes de réinsertion sociale qui fonctionnent. Cela nous préoccupe grandement, étant donné que le financement est l'un

[Text]

phase two. It is not enough to declare that rehabilitation is a main principle of the YOA without making sure that the needed resources are in place.

I am not in the slightest saying that there should not be rehabilitation. However, my experience both personally and vicariously is that it is all too easy for a government to pass a bill in which it is stated that rehabilitation is the foremost principle and then sit back and say, "Now what a good boy am I. Why are the provinces not implementing it?"

There is grave danger in saying, "We agree with this absolutely. Let's accept it. Let's see how it will be implemented. Bring in the provinces. Come up with some plan, but don't give us any more sweet talk."

Many rehabilitation programs are either not available or they are too short. Some of them need correction. Within a justice setting, use of the word "rehabilitation", which is a quasi-medical sort of idea, leaves the substance of rehabilitation in question. You are doing a grave disservice to children who are in desperate need of intervention if it is not in place.

The protection of society must always be the overriding principle of the justice system. We deplore the proposed changes to the principles and strongly recommend that the Senate committee not endorse them.

Furthermore, paragraph 3(1)(a) is a mission statement. In determining the future direction of funding resources and community relationships it is essential to address the root cause of crime. However, it is neither practical nor enforceable under the Criminal Code unless the provinces do it. Therefore, we recommend that it be deleted at this point until we see real proof that it will be implemented.

In a country that has lost confidence in any genuine attempts by government to make much needed changes there is nothing worse than putting in place something that cannot be implemented. I call it the washing-of-the-hands syndrome. That is to say, "I do not make the law; I just enforce it. Sorry." We cannot stand any more of that. We have children in grave danger.

We deplore the privatization of rehabilitation through the recognition that the young person needs guidance and assistance. It is far too easy to abdicate all personal responsibility to some quasi-medical solution that we think might exist somewhere. The attempted rehabilitation should always be regarded as part of the young offender system but not a substitute for personal responsibility. By "personal responsibility" we mean the responsibility of the young offender, the family, the community and our elected government to assist in this effort.

[Traduction]

des aspects qui ne sera abordé qu'à la phase deux. Il ne suffit pas de déclarer que la réinsertion sociale est l'un des principes de base de la Loi sur les jeunes contrevenants, si l'on ne veille pas à ce que les ressources nécessaires soient en place.

Je ne dis pas qu'il ne devrait pas y avoir de réinsertion sociale. Cependant, selon mon expérience personnelle et par procuration, il est beaucoup trop facile pour un gouvernement d'adopter un projet de loi énonçant que la réinsertion sociale est le principe de base pour ensuite se rasseoir et dire: «Qu'est-ce que j'ai bien fait! Pourquoi les provinces ne mettent-elles pas tout cela en oeuvre?»

Il est très dangereux de dire: «Nous sommes tout à fait d'accord avec cela. On va l'accepter. Voyons comment cela va être mis en oeuvre. Que les provinces participent. Trouvez un plan, mais ne nous serinez plus de beaux discours».

De nombreux programmes de réinsertion soit ne sont pas disponibles, soit sont trop courts. Certains d'entre eux devraient être modifiés. Dans un contexte juridique, l'emploi de termes comme «réhabilitation» (qui est un terme quasi-médical) et «réinsertion», ne renseignent pas sur le fond de ce qui est prévu. Nous rendons un bien mauvais service aux enfants qui ont désespérément besoin d'intervention si cela n'est pas en place.

La protection de la société doit toujours être le principe suprême du système judiciaire. Nous déplorons les changements proposés aux principes et recommandons fermement au comité sénatorial ici réuni de ne pas les appuyer.

Par ailleurs, l'alinéa 3 (1) a) est un énoncé de mission. Dans la détermination de l'orientation future des ressources financières et des rapports communautaires, il est essentiel de s'attaquer aux causes premières de la criminalité. Cependant, cela n'est ni pratique ni exigible en vertu du Code criminel, à moins que ce soit les provinces qui s'en occupent. Nous recommandons donc que cette partie soit supprimée pour l'heure, en attendant d'avoir des preuves réelles qu'il y sera donné suite.

Dans un pays qui ne croit plus en un désir sincère du gouvernement d'apporter les changements qui s'imposent, il n'y a rien de pire que de mettre en place quelque chose qui n'aura pas de suite. C'est ce que j'appelle le syndrome du «s'en laver les mains». Cela revient à dire: «Je ne fais pas la loi; je me contente d'en assurer l'exécution. Excusez-moi». Nous ne pouvons plus accepter cela. Nous avons des enfants qui sont sérieusement en danger.

Nous déplorons la privatisation de la réinsertion par la reconnaissance que le jeune a besoin de conseils et d'aide. Il est beaucoup trop facile d'abdiquer toute responsabilité personnelle pour s'en remettre à une solution quasi-médicale que nous pensons pouvoir exister quelque part. Les tentatives de réinsertion devraient toujours être perçues comme faisant partie du système visant les jeunes contrevenants mais non pas comme un remplacement de la responsabilité personnelle. Par «responsabilité personnelle», j'entends la responsabilité du jeune contrevenant, de la famille, de la communauté et de notre gouvernement élu, qui doivent tous faire leur part.

[Texte]

Over the last three and one-half years I have seen too many people resort to pet phrases that cannot be argued with, for example, "But it's education." Of course it is, but who will educate? In this case it is rehabilitation, but let us see it.

Subsection 16(1) remains untouched. Considering the recent statistics that show the rate of violent crime increasing in the 12- and 13-year old age group more than any other age group, it is imperative that this problem be addressed in phase two.

The transfer process itself should be streamlined to effect the transfer as quickly as possible. Delays associated with the transfer process, which can take up to two years, are "dead time". Defence lawyers suggest to their clients that they not accept any treatment because it may be regarded as an admission of guilt. Therefore, we recommend that the transfer process be streamlined to effect transfers to adult court, where applicable, as quickly as possible. Treatment should be started automatically and should not be regarded as an admission of guilt.

An 8-year old young offender in Alberta brutally murdered five members of his family, forcing his babysitter to watch the whole thing before putting her out of her misery. He spent two and one-half years in jail during which time he did not receive any treatment or attempt to deal with these problems. He is now approaching 18. It does not seem as though he has had any help up until now.

Anyone who has taught children or who has children of their own know that the years from 15 to 17 are critical. This is serious.

There is no provision made for children under 12 years of age who are involved in serious acts of violence. We are not talking about incarceration; we are talking about intervention and methods that often can only be ordered by the court. That should be looked at in the next phase.

We recommend that a formal mechanism be established whereby the Crown could apply to the court to have the case considered under the YOA for this disposition. Such cases should be considered on the basis of the seriousness of the offence, protection of the public and availability of treatment or rehabilitative services, together with the ability of the child welfare system to handle the case and the ability of the child to know right from wrong. In such cases the court should be given the power to order rehabilitation programs which could be administered through the child welfare system with the backing of the youth justice system to ensure compliance and to monitor outcomes.

We welcome the proposed section 16(1.01), which provides for the transfer of 16- and 17-year olds to the adult court system. In addition, the reverse onus provision will allow the flexibility needed when dealing with a youth while at the same time placing responsibility on the accused young offender to show why such a transfer should not take place.

[Translation]

Au cours des trois dernières années et demie, j'ai vu beaucoup trop de gens recourir à des clichés qu'on ne peut pas réfuter, du genre: «Mais c'est de l'éducation». Bien sûr que c'en est, mais qui va s'occuper de faire cette éducation? Dans ce cas-ci, c'est de la réinsertion, mais qu'on en voie les résultats.

Le paragraphe 16 (1) demeure inchangé. Or, étant donné les récentes statistiques qui montrent que c'est chez les jeunes âgés de 12 et 13 ans que l'incidence de crimes violents augmente le plus, il est impératif que ce problème soit abordé à la phase deux.

Le processus de renvoi lui-même devrait être simplifié de façon à ce que le renvoi s'effectue le plus rapidement possible. Les retards liés au processus de renvoi, qui peut demander jusqu'à deux ans, sont du «temps mort». Les avocats disent à leurs clients de n'accepter aucun traitement, car cela pourrait être considéré comme une reconnaissance de culpabilité. Voilà pourquoi nous recommandons la simplification du processus afin que les renvois au tribunal pour adultes se fassent le plus rapidement possible. Le traitement, quant à lui, devrait, être automatique, et son acceptation ne pas être considérée comme un aveu de culpabilité.

En Alberta, un garçon de 8 ans a brutalement assassiné cinq membres de sa famille, obligeant sa gardienne à regarder le tout avant de l'achever elle aussi. Il a passé deux ans et demi en prison, et pendant cette période il n'a reçu aucun traitement ni aucun soin. Il aura bientôt 18 ans. Il semble qu'il n'ait jamais eu d'aide.

Toute personne qui a enseigné à des enfants ou qui a des enfants sait que la période de 15 à 17 ans est critique. C'est très sérieux.

Rien n'est prévu pour les enfants âgés de moins de 12 ans qui commettent des actes d'une grande violence. Je ne parle pas ici d'incarcération; je parle ici d'interventions et de méthodes qui ne peuvent dans certains cas être imposées que par le tribunal. Il conviendrait de les examiner à l'étape suivante.

Nous recommandons l'établissement d'un mécanisme officiel en vertu duquel la Couronne pourrait demander à la cour de trancher en vertu de la Loi sur les jeunes contrevenants. Il conviendrait alors de tenir compte de la gravité du crime, de la protection du public et de la disponibilité de traitement ou de services de réinsertion, ainsi que de la capacité des services de protection de l'enfance de s'occuper du dossier et de la capacité de l'enfant de distinguer entre le bien et le mal. Dans de tels cas, le tribunal devrait être habilité à imposer un programme de réinsertion qui pourrait être administré par le système d'aide à l'enfance avec l'appui du système judiciaire visant les jeunes contrevenants en vue d'en assurer l'observation et de contrôler les résultats.

Nous sommes favorables au sous-paragraphe 16 (1.01) proposé, qui prévoit le renvoi au tribunal pour adultes de jeunes âgés de 16 et 17 ans. D'autre part, la disposition en matière de renversement du fardeau de la preuve assurera la souplesse nécessaire tout en exigeant du jeune contrevenant accusé qu'il explique lui-même pourquoi un tel renvoi ne devrait pas avoir lieu.

[Text]

Again, we accept this provision with reservations. In phase two we hope that the necessary programs that would have been available will be made available and that these 16- and 17-year olds will not be placed in the general prison population.

We have had a number of serious cases in our area, for example, a brutal killing by a young man who went to school with my daughter. His family begged for assistance from the time he was nine years old when he set himself alight in a closet. One week prior he murdered an innocent man for his credit cards and car keys. This boy had attacked his mother violently in the kitchen and had to be taken to the local psychiatric facility where he was placed in a strait-jacket.

He was a brilliant young man but a paranoid schizophrenic. He was released the next day because, under our mental health legislation, he was declared completely sane. He begged not to be released. His father begged for assistance for his boy. He went to the judge. His victim impact statement said, "As a parent of this boy, please give him the treatment he desperately needs or he will emerge bigger, stronger and still a young man with a terrible, terrible rage." Nothing has been done. He is still in a federal penitentiary.

We were disturbed to read the minutes of the June 23 meeting of the House of Commons Justice Committee in which Mr. Rock made it clear that the provinces will retain the discretionary powers to implement or not implement the amendments to the act. He clearly states that the provinces which do not want any changes are free to continue to administer the act as they do now.

Nothing has changed, despite the impression the public received that there would be a major toughening up of the transfer provisions.

We have seen only too clearly discrepancies between the attitudes of the provinces and the dangerous offender legislation. Moreover, the flexibility that Mr. Rock sees as an asset is considered anything but by many members of the public.

In our increasing exposure to problems and views of communities in many different areas of Canada, we in CAVEAT have become aware that there are concerns about the discretionary power of the courts. The justice system is often accused of cultural bias and a lack of understanding of ethnic minorities. Ms Pate, and I am sure many others, have talked about this in a much more authoritative way than can I.

If the transfer process is to go through, there must be some sort of standard process.

I do not say that it must be engraved in stone.

The amendment to increase youth court sentences for first degree murder from a maximum of five years to ten years and a maximum of seven years for second degree murder is a direct

[Traduction]

Encore une fois, nous acceptons cette disposition avec certaines réserves. Nous espérons qu'à la phase deux les programmes nécessaires seront en place et que ces jeunes âgés de 16 et de 17 ans ne seront pas versés dans la population carcérale générale.

Il y a eu dans notre région de nombreux cas très graves. Je songe notamment à un meurtre brutal commis par un jeune homme qui était allé à l'école avec ma fille. Sa famille suppliait les autorités de lui venir en aide depuis qu'il s'était enfermé dans un placard et qu'il s'y était mis le feu à lui-même à l'âge de neuf ans. Une semaine auparavant, il avait tué un homme pour lui prendre ses cartes de crédit et ses clés de voiture. Ce même garçon avait violemment attaqué sa mère dans la cuisine et il avait fallu qu'on le transporte dans un établissement psychiatrique local où on lui avait enfilé une camisole de force.

C'était un jeune homme brillant, mais il était schizophrène et paranoïaque. On l'avait relâché le lendemain parce qu'on l'avait déclaré sain d'esprit en vertu de la loi en matière de santé mentale. Il avait supplié les responsables de ne pas le relâcher. Son père les avait suppliés de venir en aide à son fils. Il est allé voir le juge. Sa déclaration de victime disait ceci: «En tant que parent de ce garçon, je vous supplie de lui donner le traitement dont il a désespérément besoin, sans quoi il en sortira un homme plus grand, plus fort, mais toujours jeune, habité d'une rage absolument terrible». Rien n'a été fait. Il est toujours dans un pénitencier fédéral.

Nous avons été troublés de voir dans le procès-verbal de la réunion du 23 juin du comité permanent de la justice de la Chambre des communes que le ministre Rock a décidé que les provinces conserveront leurs pouvoirs discrétionnaires de mettre en oeuvre ou non les modifications à la loi. Il y a clairement dit que les provinces qui ne veulent pas apporter de changements seront libres de continuer d'administrer la loi comme elles le font à l'heure actuelle.

Rien n'a changé, en dépit de l'impression donnée au public que les dispositions en matière de renvoi allaient être sérieusement resserrées.

Il y a trop de contradictions entre les attitudes des provinces et la législation en matière de délinquants dangereux. Par ailleurs, la souplesse que M. Rock perçoit comme étant un avantage est considérée comme tout le contraire par nombre de citoyens.

Toujours plus exposés que nous avons été aux problèmes et aux points de vue de localités de nombreuses régions du pays, nous autres, à CAVEAT, avons constaté que les gens s'inquiètent du pouvoir discrétionnaire des tribunaux. Le système judiciaire est souvent accusé de préjugés culturels et de manque de compréhension à l'égard des minorités ethniques. Mme Pate, et beaucoup d'autres, j'en suis certaine, en ont parlé avec beaucoup plus d'autorité que je ne pourrais le faire.

Pour que le processus de renvoi fonctionne, il faut qu'il y ait un processus standard.

Je ne dis pas que cela devrait être gravé dans la pierre.

La modification visant à augmenter les peines imposées par le tribunal pour adolescents dans les cas de meurtre au premier degré, les faisant passer d'un maximum de cinq ans à un

[Texte]

response to public outrage over the perceived inadequacies of the YOA in dealing with serious crimes against society. These are maximums. As always, the sentences to be imposed are completely at the discretion of the judge. We note that the current trend in sentencing is to impose the minimum sentence possible.

Therefore, CAVEAT recommends that the wording of the amendment reflect the intent of its draughtsman, the Honourable Allan Rock, who said:

A very legitimate part of sentencing principles is that it is very proper for a society to express its abhorrence of the seriousness of the crime by setting the maximum penalty.

One might do this by eliminating the words "not to exceed" in that provision.

We endorse the Bill C-37 proposals for information sharing. The sharing of information between all the professionals entrusted with the ongoing care and support of young offenders is essential. However, the communication links in the justice system often break down, with devastating effects. For instance, in Ontario, the school community liaison police officer does not learn of the release or conditions of release of a young offender until he sees the individual on the street and makes inquiries.

We have two of these school liaison officers on our education committee. It is very often their role to reintegrate the young offender back into the school as painlessly as possible, as well as deal with the people who have been terrorized by the young offender, or those who might make the life of the person who has now served his time very difficult.

It is very much in the interests of this community liaison officer to know that the young offender is coming out. Yet, this information is not provided. It is an incredibly serious problem which extends right through Corrections Canada and the courts. Jonathan Yeo used that lapse in the psychiatric system for 15 years to avoid any sort of charges. No one communicated with anyone else. In the end, it was this lack of communication which led to his death and the death of many others.

We recommend that provision be made to ensure that the sharing and communication of information is mandatory and that there are clear lines of accountability, particularly with a growing young child. We cannot afford not to address the problem in a concerted, judicious and intelligent fashion. The piecemeal little attempts do more harm than good.

We welcome the suggestion that victim impact statements be recognized as an important part of the judicial process. A lack of empathy has long been recognized as a major factor in criminal

[Translation]

maximum de dix ans et à faire passer à sept ans la peine maximale pour les meurtres au deuxième degré est une réaction directe au tollé général provoqué par les manquements de la Loi sur les jeunes contrevenants dans la lutte contre les crimes graves à l'endroit de la société. Il s'agit là de maximum. Comme toujours, les peines imposées sont à l'entière discrétion du juge. Nous avons noté que la tendance actuelle est d'imposer les plus petites peines possibles.

CAVEAT recommande par conséquent que le libellé de la modification reflète l'intention de son auteur, l'honorable Allan Rock, qui a déclaré ce qui suit:

Une partie très légitime des principes en matière de sentences est qu'il est tout à fait approprié pour une société d'exprimer son horreur face à un crime en fixant la peine maximale.

Une façon de faire serait de supprimer dans cette disposition les termes «d'une peine maximale de».

Nous appuyons les dispositions du projet de loi C-37 en matière de partage de renseignements. Le partage de renseignements entre tous les professionnels chargés des soins et du soutien permanent à assurer aux jeunes contrevenants est essentiel. Cependant, les liens de communication au sein du système judiciaire s'effritent souvent, avec les conséquences catastrophiques que l'on sait. Par exemple, en Ontario, le policier responsable d'assurer la liaison avec les écoles et la communauté n'apprend la libération et les conditions de libération d'un jeune contrevenant que lorsqu'il l'aperçoit dans la rue et pose des questions.

Deux de ces agents de liaison avec les écoles siègent au sein de notre comité d'éducation. C'est souvent à eux qu'il revient de réintégrer le jeune contrevenant dans l'école, et ce de façon aussi indolore que possible, et de traiter avec ceux et celles qui ont été terrorisés par l'intéressé ou qui pourraient rendre très difficile la vie du jeune, qui a malgré tout purgé sa peine.

Il est tout à fait dans l'intérêt de cet agent de liaison avec la communauté de savoir quand le jeune contrevenant va être libéré. Or, ces renseignements ne lui sont pas fournis. Il s'agit là d'un problème extrêmement grave que l'on retrouve partout dans le Service correctionnel et les tribunaux. Jonathan Yeo a utilisé cette faille dans le système psychiatrique pendant 15 ans pour éviter toute accusation. Personne ne communiquait avec les autres. Au bout du compte, c'est ce manque de communication qui a amené sa mort et celle de nombreuses autres personnes.

Nous recommandons qu'il soit prévu de veiller à ce que le partage et la communication de renseignements soient obligatoires et à ce qu'il y ait une filière de reddition de comptes clairement établie, surtout lorsqu'il est question d'un enfant qui grandit. Nous ne pouvons pas nous permettre de ne pas nous attaquer à ce problème d'une façon concertée, judicieuse et intelligente. Ces petites tentatives partielles que l'on a pu constater font plus de mal que de bien.

Nous accueillons favorablement la suggestion voulant que les déclarations de victimes soient reconnues en tant qu'éléments importants du processus judiciaire. L'on reconnaît depuis long-

[Text]

behaviour, particularly among youth with dysfunctional backgrounds.

As Kim Pate said, the victim impact statement has varied needs. Often it is the only way in which a victim, particularly of violent crime, can communicate with the court. If you are not called as a witness, you cannot speak to the court. You have no voice; you have no representation; you cannot in any way express what happened to you.

By far the best route is for the young offender to be within a community where there is understanding and the ability for some sort of recompense. I suggest that this apply in the case of property and other offences.

A few weeks ago, a young man with a bit of a criminal history was drinking, had a dreadful accident in which his best friend was killed, and faced criminal charges. His best friend's parents were at the side of his parents to support the application that he receive disposition within the community. Ideally, that is how it should work; the two families, both mourning, coming together and allowing this young person another chance.

However, we in CAVEAT tend to deal with violent crime. Unfortunately, that is our focus. In many cases, this form of reconciliation is extremely difficult and problematical for victims.

We recommend that victims' input should be considered at other stages of the judicial process, such as release hearings or reviews, making sure that the victims are informed of impending release hearings and that they have a right to make a statement.

The section with regard to conditions of custody proposes a criteria for custody with the clear purpose of reducing custodial dispositions. Common sense tells us that not every young person should be placed in custody. However, using serious personal injury as the paramount consideration in deciding upon a sentence excludes custody as a disposition for offences as serious as armed robbery and break and enter. It is also surprising, considering this government's concern with the use of weapons, that no provision addresses the use or possession of firearms or replicas in crimes committed by young offenders. We have to make some provision for that.

Some experts think it is a mistake to trivialize early criminal behaviour, since that behaviour often leads to progressively more violent crime. There is an inherent danger in dismissing less serious crimes too lightly. The rate of recidivism and the escalating nature of crimes take place over a number of years. Yet, in many profiles of violent adult offenders there is a significant history of chronic recidivism of petty crime in their youth which escalates into more serious offences. This indicates the need for aggressive intervention in breaking these patterns of behaviour, although the nature of offences may appear innocuous at face value. I have told you about Jonathan Yeo in this regard.

[Traduction]

temps que le manque de communion d'idées et de sentiments est un facteur très important du comportement criminel, surtout chez les jeunes issus de milieux dysfonctionnels.

Comme l'a dit Kim Pate, la déclaration de la victime sert à différentes choses. Souvent, c'est le seul moyen pour une victime, surtout dans le cas de crimes violents, de communiquer avec la cour. Si vous n'êtes pas convoqué en tant que témoin, vous ne pouvez pas vous adresser à la cour. Vous n'avez aucune voix, aucune représentation; vous ne pouvez pas expliquer ce qui vous est arrivé.

La meilleure solution, et de loin, est que le jeune contrevenant se trouve au sein d'une communauté où il y a compréhension et la possibilité d'une certaine récompense. Cela pourrait s'appliquer dans le cas de crimes contre la propriété et d'autres crimes.

Il y a quelques semaines, un jeune homme au passé quelque peu criminel, a bu, a eu un accident horrible dans lequel son meilleur ami a été tué et on allait le juger au criminel. Les parents de son meilleur ami se sont rangés du côté des siens pour appuyer la demande qu'il reste au sein de sa communauté. Idéalement, c'est ainsi que cela devrait fonctionner. Les deux familles, toutes les deux dans le deuil, se sont entendues et ont décidé de donner une deuxième chance à ce jeune homme.

Au CAVEAT, nous nous occupons plutôt de crimes violents. Malheureusement, c'est là-dessus que nous concentrons nos efforts. Dans de nombreux cas, cette forme de réconciliation est extrêmement difficile et pose de gros problèmes aux victimes.

Nous recommandons que les victimes puissent intervenir à d'autres étapes du processus judiciaire, par exemple aux auditions de mise en liberté, que les victimes soient averties des auditions de mise en liberté prévues et qu'elles aient le droit d'y faire une déclaration.

La partie concernant les conditions de garde propose un critère, et le but est très clairement de réduire le recours au placement sous garde. La logique nous dit que ce ne sont pas tous les jeunes gens qui devraient être placés sous garde. Cependant, exiger qu'il y ait blessures graves à la personne exclut le placement sous garde comme peine dans le cas d'infractions graves comme par exemple le vol à main armée et l'introduction par effraction. D'autre part, étant donné l'intérêt que porte le gouvernement à la question de l'utilisation d'armes à feu, il est étonnant qu'il n'y ait dans le projet de loi aucune disposition concernant l'utilisation ou la possession d'armes à feu ou de reproductions d'armes à feu lors de crimes commis par des jeunes contrevenants. Il faut prévoir quelque chose à ce propos.

Certains experts pensent que c'est une erreur de trivialiser un comportement criminel précoce, étant donné qu'un tel comportement amène souvent des crimes de plus en plus violents. Prendre trop à la légère des crimes moins graves comporte un danger inhérent. Le récidivisme et l'escalade de la criminalité prennent plusieurs années pour atteindre leur pleine expression. Or, l'on retrouve dans le profil de nombreux criminels adultes violents un passé marqué par un récidivisme chronique et par de nombreuses petites infractions qui se sont multipliées dans leur jeunesse pour déboucher plus tard sur des crimes plus graves. Cela témoigne de la nécessité d'une intervention très agressive pour rompre ces

[Texte]

When I was on a working group for the Solicitor General on high risk offenders, I was made aware of the criminal history of a sexual predator who, recently, had been declared a dangerous offender. He started as a peeping Tom at the age of 13. He progressed to stealing women's underwear off clothes-lines. By 18, he was committing serious sexual assault. By 25, he was committing brutal, out-of-control sexual assault. He ended up incarcerated for what could be his lifetime.

Possibly his problem should have been addressed when he showed a recidivist pattern at the age of 14. One should have tried to intervene at that stage. We cannot work miracles, but that would have been far more effective than dismissing his long string of recidivist offences as trivial. We cannot look only at the nature of the rate of recidivism; we must also look at its quality.

We recommend that records be regarded as a valuable history in terms of the earliest possible intervention, should the young offender continue to reoffend, and that they reflect all custodial and non-custodial dispositions. This is not to follow them forever and to hound them. It is so that one can pick up the patterns. In fact, the Edmonton police service succeeded in bringing down the crime rate in one year by about 18 per cent by focusing on a very small group of high risk, habitual young offenders. By concentrating on them and trying to break the patterns, they reduced considerably crime in the city.

Sentences under criminal law reflect society's denunciation of inappropriate behaviour. Rehabilitation should never be seen as part of that denunciation but, rather, as an essential component which society provides to assist in the reintegration and rehabilitation of the young offender.

Young people refuse treatment of any kind, in any way, when their "rehabilitation" is linked to a sentence. I think that is the most destructive way of going about trying to bring some recognition and some sort of behaviour modification that might change behaviour patterns, or at least teach some way of recognizing it.

It is also the concern that a significant number of sentences are too light to allow any significant rehabilitation. Rehabilitation is for the period of the sentence. What will you do, keep the child incarcerated for nine years? It should not be so closely linked.

Dr. Morrisette, a psychiatrist in Quebec who studies the criminal behaviour of young people maintains that the YOA as it applies now is not meeting their needs. The rehabilitation of the young person, on which premise the act is based, is jeopardized by the brevity of the disposition which does not allow for effective

[Translation]

schémas de comportement, même si la nature des délits peut, de prime abord, sembler plutôt inoffensive. Songez à ce que je vous ai dit au sujet de Jonathan Yeo.

Dans le cadre des activités d'un groupe de travail du solliciteur général sur les contrevenants à risque élevé auquel j'ai participé, j'ai pris connaissance de l'histoire criminelle d'un prédateur sexuel qui avait tout récemment été déclaré un délinquant dangereux. Il avait commencé comme voyeur à l'âge de 13 ans. Il a ensuite commencé à voler des sous-vêtements de femme accrochés à des cordes à linge. À l'âge de 18 ans, il commettait des agressions sexuelles. À l'âge de 25 ans, il commettait des agressions sexuelles brutales, débridées. Il est maintenant en prison, et il pourrait y rester jusqu'à la fin de ses jours.

Peut-être qu'on aurait dû s'attaquer à son problème dès qu'il a sombré dans le récidivisme à l'âge de 14 ans. Il aurait fallu essayer d'intervenir dès cette étape-là. L'on ne peut pas faire des miracles, mais cela aurait été beaucoup plus efficace que de tout simplement traiter comme triviale sa longue série de récidives. Il ne s'agit pas de tenir compte seulement du taux de récidive; il faut également en examiner la nature.

Nous recommandons que les dossiers soient traités comme un outil précieux et qu'y soient consignées les toutes premières interventions, de sorte que l'on puisse mieux contrôler la récidive, s'il y a lieu, et que l'on soit au courant de tous les placements sous garde et autres. Il ne s'agit pas de les pourchasser sans fin. Tout simplement, il s'agit de pouvoir repérer les schémas. La police d'Edmonton a d'ailleurs réussi à faire baisser le taux de criminalité de près de 18 p. 100 en un an seulement en se concentrant sur un très petit groupe de jeunes contrevenants habituels à risque élevé. En se concentrant sur eux et en essayant de rompre leurs schémas de comportement, la police d'Edmonton a réussi à réduire sensiblement la criminalité dans cette ville.

Les peines dans le droit pénal reflètent la dénonciation faite par la société de comportements jugés non appropriés. La réinsertion ne devrait jamais être perçue comme faisant partie de cette dénonciation mais, plutôt, comme une composante essentielle qu'offre la société en vue de favoriser la réhabilitation et la réintégration du jeune contrevenant.

Les jeunes gens refusent de toute façon toute forme de traitement, lorsque leur «réinsertion» est liée à une peine. Je pense qu'il s'agit là de la façon de faire la plus destructrice si ce que l'on vise c'est amener une certaine reconnaissance de ce qui est mal et des changements de comportement.

Autre chose qui nous préoccupe: un nombre important de peines sont trop légères pour permettre un quelconque travail de réinsertion. La réinsertion se fait pendant la durée de la peine. Qu'allez-vous faire, enfermer l'enfant pendant neuf ans? Il ne faudrait pas que les deux choses soient si étroitement liées.

Le docteur Morrisette, un psychiatre au Québec qui étudie le comportement criminel de jeunes personnes, maintient que la Loi sur les jeunes contrevenants telle qu'elle s'applique à l'heure actuelle ne correspond pas aux besoins de ces jeunes. La réinsertion du jeune, qui est l'objet même de la loi, est menacée

[Text]

treatment to follow. Many of those detained even for serious offenses are held for only a few months. The answer is either to hold them for a longer period of time or change the way we look at rehabilitation.

My husband is a neurosurgeon. When he has a critical tumour or a head injury coming in, the critical care takes a few weeks, maybe a month. Rehabilitation starts immediately, that is, physiotherapy, language therapy, et cetera. However, the real work starts after that critical period. It may be years before somebody is really cured, or, if not cured, at least able to have some sort of quality of life.

As a teacher who has dealt with some seriously dysfunctional children, I know that if remedial reading is linked with a punishment which in any way suggests exclusion from the class mainstream, a block is put up, and that is it. I would like to see rehabilitation looked at as an absolutely essential component but not so closely linked to the sentencing process.

We recommend that rehabilitation of youth should not mirror the court sentence but should be appropriate to the needs of the young offender. It is a treatment, not a sentence, and should continue until there is adequate improvement. Drivers in Ontario who suffer a seizure lose their licence until such time as they have been seizure-free for about one year.

The down-loading of youth at risk from custodial to non-custodial dispositions requires that the provinces provide a comprehensive network of community resources that would lend credible support and the essential monitoring necessary for the program as envisaged by the YOA to succeed. It is hoped that money saved by putting fewer people into custody will provide the provinces who have to implement this measure with the funding necessary to establish these community resources. In light of the fact that financial strategies will be studied only in phase two, the provinces may well be in no position to cope with community-based rehabilitative restorative sentencing. It is a wonderful concept. Let us do it right now. However, the basis for it is not there.

The availability of the necessary community resources must be assessed realistically. At present, these resources are certainly not in place in many rural communities and cannot be considered uniformly available across the country.

In concentrating on the problem of youth and serious injury crimes, which is what we do in CAVEAT, there seems to be a marked decrease in concern over property crimes. Because CAVEAT was created in response to violent crime, it has concentrated on addressing itself to the devastating effects of

[Traduction]

du fait de la brévit  de la décision, qui ne permet pas de mener à bien un traitement efficace. La plupart de ceux qui sont détenus, et ce même dans le cas de crimes graves, ne sont gardés que pendant quelques mois. La réponse est soit de les garder pendant plus longtemps, soit de changer la façon dont nous envisageons la réadaptation.

Mon mari est neurochirurgien. Dans le cas de patients qui ont des tumeurs critiques ou des blessures à la tête, les soins critiques demandent plusieurs semaines, voire un mois. La r ducation, c'est-à-dire physiothérapie, orthophonie, et cetera, commence tout de suite. Cependant, le vrai travail commence après cette période critique. Cela peut demander plusieurs années avant que la personne soit vraiment guérie ou en tout cas ait retrouvé une certaine qualité de vie.

En tant qu'enseignante qui me suis occupée d'enfants très dysfonctionnels, je sais que si la lecture de rattrapage est rattachée à une punition et laisse entendre la moindre possibilité de mise à l'écart par rapport à la classe, il y a tout de suite un mur, et c'est tout. J'aimerais que la réintégration soit envisagée comme un élément absolument essentiel mais moins étroitement lié au processus de détermination de la peine lui-même.

Nous recommandons que la réintégration des jeunes ne reflète pas la peine imposée par la cour mais corresponde aux besoins du jeune contrevenant. C'est un traitement et non pas une peine, et le traitement devrait se poursuivre jusqu'à ce qu'il y ait eu une amélioration suffisante. En Ontario, les conducteurs qui ont une crise perdent leur permis de conduire jusqu'à ce qu'il se soit écoulé une année sans aucune crise ni attaque.

Le recours pour les jeunes à risque à des peines autres que de garde en milieu fermé exige que les provinces offrent un réseau exhaustif de ressources communautaires qui assurent un appui crédible et le suivi nécessaire, deux éléments qui sont essentiels à la réussite du programme tel qu'envisagé dans le cadre de la Loi sur les jeunes contrevenants. Il est à espérer que l'argent économisé du fait du placement sous garde d'un nombre inférieur de jeunes assure aux provinces devant mettre en oeuvre cette mesure les fonds nécessaires à l'établissement de ces ressources communautaires.  tant donné que les stratégies financières ne seront examinées qu'à l'étape deux, les provinces pourraient très bien se retrouver dans l'impossibilité d'offrir les services d'encadrement et de réintégration communautaires nécessaires. C'est un concept tout à fait merveilleux. Allons-y tout de suite. Le problème est que la base n'est pas là.

Il importe de faire une évaluation réaliste de la disponibilité des ressources communautaires nécessaires.   l'heure actuelle, ces ressources ne sont certainement pas en place dans de nombreuses localités rurales et l'on ne peut pas considérer qu'elles seraient disponibles uniformément d'un bout à l'autre du pays.

En se concentrant sur le problème des jeunes et des crimes graves avec blessures (et c'est ce que nous faisons   CAVEAT) il semble que cela amène un recul de l'intérêt pour les crimes contre les biens. CAVEAT ayant vu le jour en réaction à des crimes violents, l'organisation s'est attachée à s'occuper des effets

[Texte]

violent assaults on the victim and the community, with the resulting erosion of public confidence, tolerance and compassion.

However, this does not mean that we do not recognize that property crime can devastate a family, creating real victims. Continued unchecked property crime can destroy the confidence of citizens and businesses alike. This can lead to the eventual creation of urban wasteland which, in turn, leads to a more fertile breeding ground for crime. The desertification of many U.S. cities is a chilling reminder of the very real and present danger in all our major cities.

We do not meet the needs of the young offender by trivializing these offenses. Car theft, for example, has become a serious problem in the regions of Halton and Hamilton. The *Hamilton Spectator* reported that the cost of auto theft is estimated at \$36 million a year in Hamilton-Wentworth, and more than \$300 million annually in Canada.

The costs to society are not only financial. We see young offenders are not deterred from re-offending by sentences of open custody, probation, community service and fines. They see the YOA as their protection against any serious consequences. One young person confessed to the same newspaper that he is putting joy-riding and stolen cars behind him because, at 19, he is no longer protected by the Young Offenders Act and fears ending up in jail. It would appear that the YOA rehabilitates some young people only at the point at which it no longer applies to them.

One of the most chilling demonstrations we saw was a 17-year-old who went on a shooting spree in a high school. He hit 14 people. Luckily, no one was killed. Anybody who knows about high-velocity bullets and the damage they do knows that very real harm was caused. When he was sentenced in court, he threatened to kill the prosecutor, after which the judge gave him another six-month sentence. He waved to the court, his friends and his mother. He said, "Bye, guys. See you in three." This is a real problem in terms of credibility. It is a real problem for the community. On the other hand, we do not want to overreact.

The amendments contained in Bill C-37 address, in a piecemeal way, some extremely serious issues with the growing lack of confidence of the public, victims and young offenders themselves in the justice system. We must bear in mind that by the time many children come into the young offenders system, they are desperately flawed. In many cases they have established behaviour patterns that have become engrained and which will take years of rehabilitation to address.

[Translation]

dévastateurs des crimes violents sur les victimes et sur la communauté et de l'érosion de la confiance, de la tolérance et de la compassion du public qui en résulte.

Cependant, cela ne signifie pas pour autant que nous ne reconnaissons pas que les crimes contre les biens peuvent détruire une famille et créer des victimes très réelles. Laisser se multiplier impunément les crimes contre les biens peut saper la confiance et des citoyens et des entreprises. Cela peut amener la création d'un désert urbain qui, à son tour, crée un milieu tout à fait propice à l'éclosion de la criminalité. La désertification de nombreuses villes américaines est un rappel du danger tout à fait réel et présent qui existe dans toutes nos grosses villes et donne le frisson.

Nous n'allons pas satisfaire les besoins des jeunes contrevenants en trivialisant les délits qu'ils commettent. Le vol de voiture, par exemple, est devenu un sérieux problème dans les régions de Halton et Hamilton. Le *Hamilton Spectator* a rapporté que les vols d'automobiles coûtent chaque année environ 36 millions de dollars à Hamilton-Wentworth et plus de 300 millions de dollars à l'échelle du pays.

Les coûts pour la société ne sont pas uniquement d'ordre financier. Nous voyons des jeunes contrevenants qui ne sont pas dissuadés de récidiver par le placement en garde ouverte, la libération conditionnelle, le service communautaire et les amendes. Ils perçoivent la Loi sur les jeunes contrevenants comme un bouclier qui les protège de conséquences plus graves. Un jeune interrogé par le journal que je viens de mentionner a déclaré qu'il va laisser tomber le vol d'automobiles et les petites promenades qu'il faisait avec ces voitures parce qu'à l'âge de 19 ans il n'est plus protégé par la Loi sur les jeunes contrevenants et il craint de se retrouver en prison. Il semble que la Loi sur les jeunes contrevenants n'amène la réintégration de certaines jeunes personnes que lorsqu'elle ne s'applique plus à elles.

L'une des choses la plus terrifiantes que nous ayons vues était le cas d'une jeune âgée de 17 ans qui s'est offert une fête de tir dans une école secondaire. Il a touché 14 personnes. Fort heureusement, personne n'est mort. Toute personne qui sait quelque chose des balles à grande vitesse et des dommages qu'elles peuvent causer sait qu'il y a eu de graves blessures. Lorsqu'on lui a annoncé sa peine au tribunal, il a menacé de tuer le ministère public, après quoi le juge a rajouté six mois à sa peine d'incarcération. Il a fait signe de la main à l'assistance, à ses amis et à sa mère et il a dit: «Salut, les gars. Rendez-vous dans trois ans». C'est un vrai problème de crédibilité. C'est un vrai problème pour la communauté. D'un autre côté, on ne veut pas réagir avec excès.

Les modifications contenues dans le projet de loi C-37 abordent, de façon morcelée, certaines questions extrêmement graves, et je songe ici tout particulièrement au manque de confiance du public, des victimes et des jeunes contrevenants eux-mêmes dans le système judiciaire. Il ne faut pas oublier que lorsqu'un grand nombre de ces jeunes arrivent dans le système des jeunes contrevenants, ils sont déjà désespérément abîmés. Dans de nombreux cas, ils ont déjà des schémas de comportement très enracinés qu'il faudra des années de réadaptation pour déloger.

[Text]

Reluctantly, we must concede that a few young people cannot safely be reintegrated into society. This unfortunate fact must be taken into account in any realistic and accountable justice system.

The criminal justice system is an essential component in any law-abiding society and must be regarded as such. We demand that the Government of Canada provide us with an enforceable and accountable system which reflects current societal thinking. No society has ever had more resources available to it than ours to find solutions to the escalation of marginalized youth and youth crime in this country. The challenge to the Canadian community is to accept their share in addressing the problems confronting all our children and to accept responsibility for what we have become.

Three years ago, we in CAVEAT accepted this challenge. Our numbers have been growing ever since. Crime prevention is a shared obligation for the community at large.

The Chairman: Thank you, Ms de Villiers.

Senator Andreychuk: It is very hard to ask a question because you have covered virtually every area. I thank you for that.

I am pleased that you highlighted the dilemma in the systems that we have in that one makes the law while another administers it.

Am I correct in stating that you believe we need a system that addresses the problems earlier and more realistically? Am I correct in saying, then, that you believe the amendments feed into a situation that does not really address the problems? I think one of our other witnesses says that it leaves a placebo out there, but not a real cure.

Ms de Villiers: You are quite correct. I have said it to Mr. Rock several times. The trumpets blare and the people shout, "Long live the King," and, "We have done it," and you have some more words, which are wonderful words. "Rehabilitation" is a wonderful word. It means raising someone and restoring them. However, there is a big gap between that and reality.

I have had to confront this as a layman. I have come to this with a virgin canvass because I had always dealt with either education, art or literature. I had not had to confront the actual reality. When I was dealing with children in this sort of situation, I dealt with trying to make them literate, or by giving them a creative outlet, or sport. This is now the gritty reality.

It is so easy to point all the attention at a wonderful ideal — believe me, it is my ideal, too — and say, "Look at what we are saying. We are making it our major principle. How can you say we do not care about rehabilitating you?" Here it is and, with a stroke of a pen, you sign it and it is done. It is nothing. To quote *King Lear*, it is full of sound and fury, signifying nothing.

[Traduction]

Enfin, il nous faut reconnaître à contrecœur que certaines jeunes personnes ne peuvent pas être réintégrées dans la société sans constituer un danger pour celle-ci. Il faut tenir compte de ce malheureux constat dans le cadre de tout système judiciaire réaliste et responsable.

Le système judiciaire est un élément essentiel de toute société respectueuse de ses lois et doit être considéré en tant que tel. Nous exigeons que le gouvernement du Canada nous fournisse un système applicable et responsable qui reflète la façon de penser de la société actuelle. Aucune société n'a jamais disposé de plus de ressources que la nôtre pour trouver des solutions à l'escalade de la marginalisation des jeunes et de la criminalité chez les jeunes dans ce pays. Le défi que doit relever la communauté canadienne est celui d'accepter sa part de responsabilité dans la lutte contre les problèmes auxquels se trouvent confrontés tous nos enfants et d'accepter la responsabilité pour ce que nous sommes devenus.

Il y a trois ans, CAVEAT a accepté de relever ce défi. Nos rangs ne cessent de grossir depuis. La prévention de la criminalité est une obligation partagée qui revient à la communauté tout entière.

Le président: Merci, madame de Villiers.

Le sénateur Andreychuk: Il est très difficile de poser une question, car vous avez presque tout couvert. Je vous en remercie.

Je suis heureuse que vous ayez souligné le dilemme qui existe dans nos structures. En effet, nous avons un système qui fait la loi tandis qu'un autre l'administre.

Aurais-je raison de dire que vous pensez qu'il nous faut un système qui s'attaque plus tôt et de façon plus réaliste aux problèmes? Et aurais-je raison de dire que vous pensez que les modifications viendront s'ajouter à un système qui n'aborde pas véritablement les problèmes? Il me semble qu'un autre témoin que nous avons entendu a dit que cela nous donne un placebo mais non pas un vrai remède.

Mme de Villiers: Vous avez tout à fait raison. Je l'ai d'ailleurs dit plusieurs fois à M. Rock. On entend claironner les trompettes et la population crie «Vive le roi!» et «On a réussi», et il y a encore d'autres belles paroles. Le mot «réinsertion» est un très beau mot. Il signifie récupérer une personne et lui rendre ce qu'elle a perdu. Or, il y a un fossé énorme entre cela et la dure réalité.

J'ai dû m'attaquer à ce problème en tant que profane. J'ai toujours abordé tout ce problème avec une toile vierge, car je me suis toujours occupée soit d'éducation, soit d'art, soit de littérature. Je n'avais jamais eu en face de moi la réalité. Lorsque je m'occupais d'enfants dans ce genre de situation, j'essayais de leur apprendre à lire ou de leur donner une source de développement créatif, ou un sport. Maintenant, ce ne sont plus là que des détails.

C'est si facile de se concentrer sur une idée merveilleuse (e croyez-moi, c'est mon idéal à moi aussi) et de dire : «Regardez ce que nous disons. Nous en faisons notre principe de base. Comment pouvez-vous dire qu'on n'est pas intéressé à vous réintégrer»? Voici un document, il vous suffit de le signer, et c'est parti. Ce n'est rien. Pour citer *King Lear*, cela fait beaucoup de bruit, mais ne signifie rien.

[Texte]

We owe it to the children of our country who are facing desolation. I only came to this country in 1980. Certainly, the people I know in my life did not face a lot of the problems that we are facing now.

Coming from Africa, I can tell you that this country is immensely wealthy and privileged. For us to abandon our children, which is what this measure would do, behind hollow gestures and fine words is the ultimate denigration of our society.

Quite frankly, we should be ashamed of the fact that psychological services for children who are in desperate need of care are being cut in our towns as we speak. You have it absolutely, senator. It is placebos; it is sound and fury. I would like to see a real in-depth look taken at the way we look at the whole picture. Nothing is black and white. You are not either a young offender or you are not. By the time these children come into the view of the criminal justice system, they are well on their way.

Recently, I read an article about Terrence Fitzsimmons, a man with a very violent history. He killed five people and finally committed suicide in one of the penitentiaries. I was absolutely horrified at the facile approach taken by the writer of the article.

Fitzsimmons was put into a federal penitentiary at the age of 18. In brackets, the writer stated that at the age of nine he was a confirmed drug addict. At 13, he was hustling on the streets. He did not suddenly at 18 arrive in the penitentiary, when it was already very late. What happened in the interim? Apparently, he came from a middle-class family. It was not as if you could even see the usual root causes that we find.

If one recommendation is clear for me, it is that you must look into the question of a realistic implementation of some of the measures that are needed, even if it is over a long period of time. I cannot stress enough the earlier the better.

We have been very fortunate. We were awarded a \$33,000 grant, which will fund Dr. Donna Mitchell in a two-year program. She has done three extremely successful programs in some 32 schools. She trains teachers how to deal with violence, violent attitudes and peer mediation within the schools. Teachers are having to do this now. They have been rated extraordinarily highly by Queen's Park and others. Her new endeavour is called, "Dynamic Partnership for Safe Schools." It focuses on the issues of violence and its prevention.

We will be funding this program over two years. It will be implemented in the elementary schools. The idea is that that is where you can reach the parents and try to involve them. There has been a lot of valuable work done which suggests that, often, parents are extremely uncomfortable with the education system

[Translation]

Nous le devons aux enfants de notre pays qui sont plongés dans la désolation de faire quelque chose. Je ne suis arrivée au Canada qu'en 1980. Les gens que j'ai connus en grandissant n'ont pas vécu bon nombre des problèmes auxquels nous nous trouvons aujourd'hui confrontés.

J'ai vécu en Afrique, et je peux vous dire que le Canada est un pays immensément riche et privilégié. Abandonner nos enfants (ce à quoi reviendrait cette mesure) derrière des gestes vides et de belles paroles serait la pire attaque contre notre société.

Bien franchement, nous devrions avoir honte du fait que les services d'aide psychologique destinés aux enfants qui ont désespérément besoin de soins sont en train d'être réduits dans nos villages alors même que nous parlons. Vous avez parfaitement raison madame le sénateur. Ce ne sont que des placebos, du vent. J'aimerais pour ma part que l'on regarde de très très près le tableau tout entier. Rien n'est tout noir ou tout blanc. Ce n'est pas vrai que soit vous êtes un jeune contrevenant, soit vous ne l'êtes pas. Lorsque ces enfants arrivent dans le système judiciaire, ils sont déjà bien partis.

Récemment, j'ai lu un article au sujet de Terrence Fitzsimmons, un homme au passé très violent. Il a tué cinq personnes et il a fini par se suicider dans un pénitencier. J'ai été horrifiée par la légèreté avec laquelle en parlait l'auteur de l'article.

Fitzsimmons a été enfermé dans un pénitencier fédéral à l'âge de 18 ans. Entre parenthèses, l'auteur nous dit qu'à l'âge de neuf ans, il était déjà drogué. À 13 ans, il était déjà dans la rue. Il n'est pas arrivé tout d'un coup de but en blanc au pénitencier à l'âge de 18 ans, lorsque c'était déjà trop tard. Que s'est-il passé entre-temps? Apparemment, il est né dans une famille de classe moyenne. On ne retrouve pas dans son cas les causes habituelles de la délinquance.

S'il est une recommandation qu'il est clair que je dois vous faire, c'est d'examiner la question de la mise en oeuvre réaliste de certaines des mesures qui s'imposent, même si cela doit s'étaler sur une longue période. Mais je ne saurais trop souligner que le plus tôt sera le mieux.

Nous avons eu beaucoup de chance. On nous a versé une subvention de 33 000 dollars, qui financera le travail du docteur Donna Mitchell dans le cadre d'un programme de deux ans. Elle a lancé dans 32 écoles trois programmes qui ont extrêmement bien réussi. Elle apprend aux enseignants quoi faire en matière de violence, d'attitudes violentes et d'arbitrage par les pairs dans les écoles. Les enseignants doivent s'occuper de ce genre de choses de nos jours. Les programmes de Mme Mitchell se sont vu attribuer des cotes fabuleuses par Queen's Park et par d'autres. Sa nouvelle initiative s'intitule «Dynamic Partnership for Safe Schools» (partenariat dynamique pour des écoles sûres). Elle porte sur la violence et sur sa prévention.

Nous allons financer ce programme sur deux ans. Il sera mis en oeuvre au niveau élémentaire. L'idée est que c'est là que vous pouvez joindre les parents et essayer de les amener à participer. Des travaux très intéressants ont fait ressortir que, souvent, les parents sont très mal à l'aise avec le système éducatif, parce qu'ils

[Text]

because they did not do well at school. They find it hostile. Hopefully, this program will prove effective.

The Chairman: I wish to thank you for what I would call a moving presentation. I am quite sure your brief will be useful for this committee in our report to the Senate, as well as for the Minister of Justice.

I should like to keep a quorum of members for the adoption of one motion.

Il est proposé, conformément à l'article 103 du Règlement, qu'une indemnité raisonnable pour frais de déplacement et de séjour soit versé à Brian Sculley, Cal Albright et Priscilla de Villiers sur demande. Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

La séance est levée.

[Traduction]

n'ont pas eu de bons résultats scolaires. Ils trouvent le système hostile. Il faut espérer que ce programme sera efficace.

Le président: Je tiens à vous remercier pour une présentation que je qualifierais d'émouvante. Je suis certain que votre mémoire sera utile au comité lors de la préparation de son rapport au Sénat, ainsi qu'au ministre de la Justice.

J'aimerais que l'on conserve le quorum afin d'adopter une motion.

It is moved, in accordance with Standing Order 103, that reasonable travel and accomodation expenses be paid to Brian Sculley, Cal Albright and Priscilla de Villiers, upon their request. Is it agreed?

Some honorable senators: Agreed.

The committee adjourned.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

For Bill C-37:

From the Ontario Social Development Council:

Brian Scully, Defence Counsel, Member of the Board of
Directors and Chairman of the Youth Justice Committee.

From the Federation of Saskatchewan Indian Nations (FSIN):

Cal Albright.

*From the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies
(CAEFS):*

Kim Pate, Executive Director.

*From CAVEAT (Canadians Against Violence Everywhere Advoca-
ting its Termination):*

Priscilla De Villiers, President.

Pour le projet de loi C-37:

Du Conseil de développement social de l'Ontario:

Brian Scully, avocat de la défense et membre du Conse
d'administration et président du comité de la justice pour
jeunesse.

De la «Federation of Saskatchewan Indian Nations (FSIN)»:

Cal Albright.

*De l'Association canadienne des Sociétés Elizabeth F
(CAEFS):*

Kim Pate, directeur exécutif.

*De «CAVEAT (Canadians Against Violence Everywhere Advoca
ting its Termination)»:*

Priscilla de Villiers, présidente.



First Session
Thirty-fifth Parliament, 1994-95

Première session de la
trente-cinquième législature, 1994-1995

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Président:
L'honorable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Wednesday, May 3, 1995

Le mercredi 3 mai 1995



Issue No. 29

Fascicule n° 29

Seventh Proceedings on:
Examination of Bill C-37,
An Act to amend the Young Offenders Act
and the Criminal Code

Septième fascicule concernant:
L'étude du projet de loi C-37,
Loi modifiant la Loi sur les jeunes
contrevenants et le Code criminel

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Chairman*

The Honourable P. Derek Lewis, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Kinsella
Bacon	* Lynch-Staunton
Desmarais	(or Berntson)
Doyle	Neiman
* Fairbairn (or Graham)	Nolin
Gigantès	Pearson
Jessiman	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

Vice-président: L'honorable sénateur P. Derek Lewis

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Kinsella
Bacon	* Lynch-Staunton
Desmarais	(ou Berntson)
Doyle	Neiman
* Fairbairn (ou Graham)	Nolin
Gigantès	Pearson
Jessiman	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, May 3, 1995
(33)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 505, Victoria Building, at 3:15 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Gerald-A. Beaudoin, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Bacon, Beaudoin, Doyle, Lewis, Pearson and Nolin (7).

Other Senator present: The Honourable Senator Stanbury (1).

In attendance: Marilyn Pilon, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the National Crime Prevention Council:

Kim Pate, Member;

Ann Sherman, Member.

From the Centre for Studies of Children at Risk, Chedoke — McMaster Hospitals:

Dr. Dan Offord.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, March 21, 1995, the Committee continued its consideration of Bill C-37, An Act to amend the Young Offenders Act and the Criminal Code. (*See Minutes of Proceedings, Issue No. 23, for the full text of the Order of Reference*).

Kim Pate, Member of the National Crime Prevention Council, made a statement.

Ann Sherman, Member of the National Crime Prevention Council, made a statement.

Ms Pate and Ms Sherman answered questions.

At 4:00 p.m., Senator P. Derek Lewis, Deputy Chairman, took the Chair.

Ms Pate and Ms Sherman answered further questions.

Dr. Dan Offord of the Centre for Studies of Children at Risk made a statement and answered questions.

It was moved by the Honourable Senator Bacon, — That, pursuant to Rule 103, reasonable travel and living expenses for Dr. Dan Offord be paid upon request.

The question being put on the Motion, — it was agreed.

The Honourable Senator Pearson made available to members of the Committee a research document prepared for her comparing the Young Offenders Act, proposed amendments to the Act in Bill C-37, and the UN Convention on the Rights of the Child.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 3 mai 1995
(33)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 15, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Gerald-A. Beaudoin (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Bacon, Beaudoin, Doyle, Lewis, Pearson et Nolin (7).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Stanbury (1).

Également présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, Marilyn Pilon, attachée de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du Conseil national de la prévention du crime:

Kim Pate, membre;

Ann Sherman, membre.

Du «Centre for Studies of Children at Risk, Chedoke — McMaster Hospitals»:

Le docteur Dan Offord.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 21 mars 1995, le comité poursuit son examen du projet de loi C-37, Loi modifiant la Loi sur les jeunes contrevenants et le Code criminel. (*Pour le texte complet de l'ordre de renvoi, se reporter au fascicule n° 23*).

Kim Pate, membre du Conseil national de la prévention du crime, fait une déclaration.

Ann Sherman, membre du Conseil national de la prévention du crime, fait une déclaration.

Mmes Pate et Sherman répondent aux questions.

À 16 heures, le sénateur P. Derek Lewis, vice-président, occupe le fauteuil.

Mmes Pate et Sherman répondent à d'autres questions.

Le docteur Dan Offord, du Centre for Studies of Children at Risk, fait une déclaration et répond aux questions.

L'honorable sénateur Bacon propose, — Que, conformément à l'article 103 du Règlement, une indemnité raisonnable pour frais de voyage et de séjour soit versée au docteur Dan Offord, sur demande.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Pearson met à la disposition des membres du comité un document de recherche préparé à son intention, qui compare le projet de loi C-37, Loi modifiant la Loi sur les jeunes contrevenants, et la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.

[Text]

At 5:25 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

[Traduction]

À 17 h 25, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, May 3, 1995

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-37, to amend the Young Offenders Act and the Criminal Code, met this day at 3:15 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lavoie-Roux (*Acting Chairman*) in the Chair.

The Acting Chairman: Our first witnesses for today are Kim Pate and Ann Sherman from the National Crime Prevention Council.

I invite you to make your presentation for 15 or 20 minutes and leave the rest of the hour for questions.

Ms Kim Pate, Member, National Crime Prevention Council: It is a pleasure to be here today. Ann Sherman and I will jointly present the National Crime Prevention Council brief. I will commence by giving you some background on the council and its genesis. We will refer to some of the approaches we have been taking specifically with respect to young people and then be happy to answer questions.

The Crime Prevention Council is a group of 25 volunteers from across the country. In terms of our experience, we represent a diverse group of people. While many of us also work with other organizations in this field, we sit on the council as individuals, bringing our own experiences, both personal and professional, to the council.

The council was first set up on July 5, 1994. We are less than one year old at this point. We meet four times a year. We report directly to the Minister of Justice, the Honourable Alan Rock; and the Solicitor General of Canada, the Honourable Herb Gray.

The genesis for the council came from a number of areas, including the Horner Report, the Twelfth Report of the Standing Committee on Justice, and the Solicitor General. A national symposium on crime prevention resulted in the formation of an *ad hoc* advisory committee. This *ad hoc* committee recommended the formation of a council. Out of that fairly lengthy history of committees and reports and activities, the National Crime Prevention Council was formed last year.

We are mandated to do a number of things. Our primary focus is to advise the government on crime prevention and community safety trends and strategies. We propose priority directions for future activities which might be undertaken by the government. We also provide a clearinghouse function for the sharing of information on crime prevention activities across the country. We promote multidisciplinary and holistic approaches for dealing with crime and justice in our country.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 3 mai 1995

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé l'étude du projet de loi C-37, Loi modifiant la Loi sur les jeunes contrevenants et le Code criminel, se réunit aujourd'hui à 15 h 15 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Lavoie-Roux (*présidente suppléante*) occupe le fauteuil.

La présidente suppléante: Nos premiers témoins aujourd'hui sont Kim Pate et Ann Sherman du Conseil national de la prévention du crime.

Je vous invite à faire un exposé de 15 à 20 minutes, nous consacrerons le reste de l'heure aux questions.

Mme Kim Pate, membre du Conseil national de la prévention du crime: C'est un plaisir pour moi d'être ici aujourd'hui. Ann Sherman et moi-même allons vous présenter le mémoire du Conseil national de la prévention du crime. Je commencerai par vous exposer en quoi consiste le Conseil et ce qui a motivé sa création. Je vous préciserai un certain nombre de démarches que nous avons entreprises précisément au sujet des jeunes et je me ferai ensuite un plaisir de répondre à vos questions.

Le Conseil de prévention du crime est un groupe de 25 bénévoles représentant l'ensemble du pays. De par notre expérience, nous sommes un groupe de gens venus de tous les horizons. Nombre d'entre nous travaillent par ailleurs dans ce même secteur au sein d'autres organisations, mais nous siégeons au Conseil à titre individuel en faisant bénéficier ce dernier de notre expérience, tant personnelle que professionnelle.

Le Conseil a été créé le 5 juillet 1994. Nous n'avons pas encore un an. Nous nous réunissons quatre fois par an. Nous relevons directement du ministre de la Justice, l'honorable Alan Rock, et du solliciteur général du Canada, l'honorable Herb Gray.

La création du Conseil s'explique par plusieurs raisons, notamment par le rapport Horner, le douzième rapport du comité permanent de la justice, et par l'action du solliciteur général. L'organisation d'un colloque national sur la prévention du crime s'est traduite par la création d'un comité consultatif *ad hoc*. Ce comité *ad hoc* a recommandé la création du Conseil. Après toutes ces activités, ces rapports et ces interventions multiples de la part des comités, le Conseil national de la prévention du crime a été créé l'année dernière.

Nous avons un double mandat. Notre tâche principale est de conseiller le gouvernement sur la prévention du crime et sur les tendances et les stratégies de sécurité communautaire. Nous proposons des orientations prioritaires pouvant être prises par le gouvernement pour ce qui est de ses activités futures. Nous servons aussi de plaque tournante permettant d'échanger des informations sur les activités de prévention du crime dans tout le pays. Nous faisons la promotion de solutions pluridisciplinaires et

[Text]

During our first term, the council decided to focus on children and youth. Therefore it is especially important for us that we are able to speak to you today. One of the best ways to deal with crime prevention, particularly when you are talking about young people, is to focus on a social development approach at the earliest possible period of a young person's life. We are looking at a combination of social, systemic, personal and situational factors which place young people and children at risk in our communities and contribute to the growth of crime in our country.

Ms Ann Sherman, Member, National Crime Prevention Council: As a council, we believe that a focus on prevention gives us an opportunity to develop new ways to respond to crime and crime prevention. We are therefore looking at developing cost-effective and timely interventions for youth who are at risk of coming into conflict with the law; offering appropriate treatment and rehabilitation for young people who do come into contact with the law; and providing opportunities for the community to get involved in working with young people to prevent their coming into conflict with the law while ensuring the safety of the community and the long-term protection of victims.

Longitudinal research shows that there are many factors that are strong correlates of criminal behaviour in youth. These include things like poverty, racism, homophobia, and other forms of systemic discrimination. They also include negative early childhood and parenting experience, friends and peer groups that children and young people hang out with, trouble in school, education, employment difficulties, public housing, family breakdown, and substance abuse.

Those factors best distinguish the occasional youth offenders from those who are more persistent or habitual offenders and who account for a large proportion of crime and victimization in our communities. These are the youth that our prevention strategies must target.

Applying the social development model to youth crime leads us to believe that we must invest in the identification and support of youth who are at risk of becoming involved. We target particularly those young people who live in poverty, suffer abuse, experience discrimination, have limited personal and family support, addiction problems, limited educational opportunities, low literacy levels, and few life skills.

Addressing the needs and problems of youth at risk through preventative measures can reduce their contact with the justice system. Youthful offending occurs because of a lack of resources at the family, community or school level to deal with the problems that youth are experiencing.

[Traduction]

globales en matière de justice et face à la criminalité dans notre pays.

Au cours de son premier mandat, le Conseil a choisi de mettre l'accent sur les enfants et la jeunesse. Il est donc particulièrement important pour nous de pouvoir vous parler aujourd'hui. L'une des meilleures façons de prévenir la criminalité, surtout lorsqu'il s'agit de la jeunesse, est de mettre l'accent sur le développement social le plus tôt possible dans la vie des jeunes. Nous sommes en présence d'une combinaison de facteurs sociaux, systémiques, personnels et situationnels qui font courir des risques à nos enfants et à nos jeunes au sein de la collectivité, ce qui contribue à faire augmenter la criminalité dans notre pays.

Mme Ann Sherman, membre du Conseil national de la prévention du crime: Le Conseil considère que le fait de mettre l'accent sur la prévention doit nous donner de nouveaux moyens de faire face à la criminalité et de prévenir les crimes. Nous envisageons donc de concevoir des moyens d'intervention efficaces et appropriés qui s'appliquent aux jeunes risquant d'entrer en conflit avec la loi; d'offrir des moyens de traitement et de réinsertion appropriés aux jeunes qui ont des démêlés avec la loi; enfin, de donner à la collectivité la possibilité d'intervenir auprès des jeunes pour éviter qu'ils entrent en conflit avec les lois tout en garantissant la sécurité de cette même collectivité ainsi que la protection à long terme des victimes.

Les recherches historiques montrent qu'il y a de nombreux facteurs associés étroitement au comportement criminel des jeunes. Il s'agit de la pauvreté, du racisme, de l'homophobie et d'autres formes de discrimination systémique. Il y a aussi les expériences négatives de la première enfance et des parents, les amis et les groupes que fréquentent les enfants et les jeunes, les problèmes scolaires, l'éducation, les difficultés d'emploi, les logements publics, l'éclatement des familles et la toxicomanie.

Ces facteurs sont ceux qui permettent le mieux d'établir une distinction entre les jeunes contrevenants occasionnels et ceux qui sont davantage des délinquants d'habitude ou des récidivistes et qui sont responsables d'une grande partie de la criminalité et des actes faisant des victimes au sein de nos collectivités. Ce sont là les jeunes sur lesquels doivent porter nos stratégies de prévention.

L'application du modèle de développement social à la criminalité des jeunes nous amène à penser qu'il nous faut nous investir dans l'identification et le soutien des jeunes qui risquent d'être touchés. Nous nous intéressons particulièrement aux jeunes qui sont pauvres, qui font l'objet de sévices, qui souffrent de la discrimination, qui manquent de moyens personnels et qui n'ont qu'un appui limité au sein de leur famille, qui ont des problèmes de drogue, qui n'ont pas beaucoup de possibilités d'instruction, qui sont faiblement alphabétisés, et qui ne sont pas bien armés face à la vie.

Des mesures préventives visant à remédier aux besoins et aux problèmes des jeunes qui courent des risques peuvent leur permettre d'avoir moins de démêlés avec la justice. Les jeunes tombent dans la délinquance par manque de ressources au niveau de la famille, de la collectivité ou de l'école, qui n'arrivent pas à régler leurs problèmes.

[Texte]

The Young Offenders Act is a limited tool for dealing with the underlying causes of crime. It cannot be the only alternative for addressing the problems of youth who are in conflict with the law. The act can only address a limited number of causes or factors, and it addresses those associated with youthful offending in general and persistent offending in particular.

The social development model which the council as a whole has agreed to use in its approach to crime prevention and young people calls for building partnerships with those who are already involved in youth issues. This includes working with young people themselves as well as communities, schools, police, religious institutions, and other organizations. These organizations are important partners, and we want to work in partnership with them.

Ms Pate: I will turn now specifically to Bill C-37, the proposed amendments to the Young Offenders Act that are before you.

The council questions the wisdom of proceeding with Bill C-37 before the broader-based review of the Young Offenders Act that is envisioned in phase two. Many of the problems associated with the current juvenile justice system have arisen because of the manner in which the Young Offenders Act has been implemented. In large part, they also relate to the available programming opportunities and the allocation of resources in the provinces. These are all specific to implementation and are outside the ambit of the act. They do not relate particularly to the specific provisions of the act.

The original principles of the Young Offenders Act were based on the notion of achieving the protection of society by meeting the needs of young people. That is what was anticipated from the implementation of the Young Offenders Act. It was presumed that the best way to achieve community safety was to successfully integrate and rehabilitate the youth in the community.

The National Crime Prevention Council supports those basic principles and that starting point. The council feels that the achievement of this goal is now hampered by many of the problems that are arising, particularly those which have their genesis in the cost-sharing agreements between the federal and provincial governments. Other difficulties are the lack of resources for community-based programming and services for young people, the wide variations in the availability and quality of appropriate custodial programming and facilities, and the lack of availability to alternatives to youth custody.

Strong public concerns currently being voiced in some sectors are influencing the manner in which youth crime is being examined in this country. The council is concerned that misconceptions about the Young Offenders Act have led to pressures for amendments rather than research and actual information showing the need for those amendments.

[Translation]

La Loi sur les jeunes contrevenants ne fournit que des moyens limités de lutter contre les causes à l'origine de la criminalité. Il ne faut pas que ce soit le seul recours pour remédier aux problèmes des jeunes en conflit avec les lois. La loi ne peut s'attaquer qu'à un nombre limité de causes ou de facteurs, pour tout ce qui touche aux jeunes contrevenants en général et aux contrevenants récidivistes en particulier.

Le modèle de développement social que l'ensemble du Conseil a convenu d'adopter face à la prévention du crime et aux questions liées à la jeunesse nécessite la création d'un partenariat entre tous ceux qui sont d'ores et déjà impliqués dans les questions de la jeunesse. Il s'agit donc de collaborer avec les jeunes eux-mêmes ainsi qu'avec les collectivités, les écoles, la police, les institutions religieuses et d'autres organisations. Ces différentes organisations sont des partenaires importants et nous tenons à collaborer avec elles.

Mme Pate: Je vais maintenant examiner plus particulièrement le projet de loi C-37, soit les modifications à la Loi sur les jeunes contrevenants qui vous sont proposées.

Le Conseil se demande s'il est bien sage de passer à l'adoption du projet de loi C-37 avant de procéder à la refonte générale de la Loi sur les jeunes contrevenants qui est envisagée au cours d'une deuxième étape. Nombre de problèmes liés au système actuel d'administration de la justice s'adressant aux jeunes sont survenus en raison de la façon dont a été appliquée la Loi sur les jeunes contrevenants. Ils se rattachent aussi en grande partie à la disponibilité des programmes et à l'affectation des ressources dans les provinces. Il s'agit dans chaque cas de problèmes d'application qui ne relèvent pas de la compétence de la loi. Ils ne se rapportent pas précisément aux dispositions mêmes de la loi.

La Loi sur les jeunes contrevenants partait à l'origine du principe qu'il convenait de protéger la société en répondant aux besoins des jeunes. C'est ce que l'on attendait de l'application de la Loi sur les jeunes contrevenants. On partait du principe que le meilleur moyen de protéger la collectivité était d'intégrer et de réhabiliter avec succès les jeunes en son sein.

Le Conseil national de la prévention du crime appuie ces principes fondamentaux et part de ce même constat. Le Conseil considère que la réalisation de cet objectif est remis en cause aujourd'hui en raison des nombreux problèmes qui se posent, et notamment ceux qui ont leur origine dans les accords de partage des coûts entre le gouvernement fédéral et les provinces. Il y a d'autres difficultés qui proviennent du manque de ressources affectées aux programmes communautaires et aux services s'adressant à la jeunesse, de la grande disparité, au niveau de la disponibilité et de la qualité, des différents programmes et établissements de garde adaptés, et du manque de solutions de rechange à l'incarcération des jeunes.

Les fortes préoccupations du public dans certains secteurs influent sur la façon dont on examine dans notre pays la criminalité chez les jeunes. Le Conseil est préoccupé de voir que des malentendus au sujet de la Loi sur les jeunes contrevenants poussent à l'adoption de modifications sans que des recherches ou qu'une information véritable n'en démontrent la nécessité.

[Text]

The public outcry and perceived inadequacies of the juvenile justice system are generally based on incomplete and inadequate information. While the public concerns are legitimate and raise legitimate issues for the government to consider, it is vital to ensure that any responses address the broad range of causes, factors and correlates that are associated with youthful offending. These responses must be done in the most efficient and effective manner.

To that end, we encourage the government to provide public education information about the Young Offenders Act, juvenile justice, and young people who become enmeshed in the system. Canadians need accurate information on the actual rate and severity of offenses that are committed by young people. They must have an adequate and appropriate understanding of the realities associated with the experience of young people as victims and the availability of services and treatment of youth in institutional settings, particularly in secure custody settings. The paucity of programming and service at the community level must also be clearly articulated so that people are well aware of those issues.

It is our hope that the work of the National Crime Prevention Council will contribute to the phase two review. We are concerned about this and plan to be part of the phase two review of the juvenile justice system.

Ms Sherman will now tell you what the National Crime Prevention Council is working on through our youth justice committee in preparation for a presentation before the standing committee of the House of Commons on the issues related to juvenile justice in this country.

Ms Sherman: We have three committees looking at young people and crime. One committee is looking at consulting with young people. Another committee is looking at children under the age at which young people would become involved with the Young Offenders Act. They are looking at children and prevention. Our third committee is the youth justice committee.

The youth justice committee, on which both Ms Pate and I serve, is currently focusing its efforts on diversion and alternate measures for young people who are in conflict with the law. In keeping with our commitment to youth crime prevention and looking at community-based alternatives, the committee is undertaking a series of community-based consultations across the country, focusing specifically on diversion. This work is being undertaken with a view to developing recommendations which we hope to present during the phase two review of youth justice issues.

Diversion and alternative measures programs were selected by the council for study because we believe that they can give us valuable and flexible opportunities to divert young people from incarceration. They may offer community-based therapeutic and

[Traduction]

Les récriminations du public et les insuffisances que l'on prête au système d'administration de la justice pour les jeunes proviennent généralement d'une information incomplète et inadéquate. Certes, les préoccupations du public sont légitimes et soulèvent des questions qu'il est bon que le gouvernement examine, mais il est essentiel de s'assurer que nos réponses embrassent tout l'éventail de causes, de facteurs et de paramètres liés à la délinquance chez les jeunes. Ces réponses doivent être apportées de la façon la plus efficace et la plus utile possible.

Dans cette optique, nous incitons le gouvernement à sensibiliser et à informer le public au sujet de la Loi sur les jeunes contrevenants, de la justice s'adressant aux jeunes et des jeunes qui sont pris dans les mailles du système. La population canadienne a besoin d'être informée précisément du nombre et de la gravité véritable des infractions commises par les jeunes. Ils doivent bien comprendre quelles sont les réalités que vivent les jeunes et leur expérience en tant que victimes, ainsi que la disponibilité des services et des traitements s'adressant aux jeunes dans les établissements, notamment lorsque les jeunes sont placés sous garde en milieu fermé. La rareté des programmes et des services au niveau des collectivités doit aussi être bien comprise pour que les gens soient conscients de ces problèmes.

Nous espérons que le travail effectué par le Conseil national de la prévention du crime contribuera à alimenter la révision qui aura lieu dans une deuxième étape. La question nous préoccupe et nous envisageons de prendre part à la deuxième étape de révision du système d'administration de la justice pour les jeunes.

Mme Sherman va maintenant vous exposer ce que fait le Conseil national de la prévention du crime par l'intermédiaire de son comité sur la justice pour les jeunes en vue de préparer son intervention devant le comité permanent de la Chambre des communes sur les questions liées à la justice pour les jeunes dans notre pays.

Mme Sherman: Nous avons trois comités qui s'occupent des jeunes et de la criminalité. Le premier s'occupe de consulter les jeunes. Le deuxième s'occupe des enfants qui n'ont pas encore l'âge de relever de la Loi sur les jeunes contrevenants. Il s'intéresse aux enfants et à la prévention. Le troisième est le comité de la justice pour les jeunes.

Le comité de la justice pour les jeunes, au sein duquel nous siégeons tous deux, Mme Pate et moi-même, fait actuellement porter ses efforts sur la déjudiciarisation et sur les mesures de substitution s'adressant aux jeunes qui ont des démêlés avec la loi. Conformément à ses engagements en faveur de la prévention de la criminalité chez les jeunes et pour trouver des solutions de rechange à l'intérieur de la collectivité, le comité entreprend une série de consultations dans les collectivités du pays en mettant surtout l'accent sur la déjudiciarisation. Ce travail est entrepris dans le but d'élaborer des recommandations que nous espérons pouvoir présenter lors de la deuxième étape de la révision des questions liées à la justice pour les jeunes.

Le Conseil a choisi d'étudier les questions de déjudiciarisation et les mesures de substitution parce qu'il estime qu'il peut s'agir là de solutions utiles et souples permettant d'éviter aux jeunes d'être incarcérés. Ces solutions peuvent permettre de procéder à

[Texte]

preventive interventions for youth at risk and those already in conflict with the law.

The committee is particularly interested in diversion and alternative measure options which involve the youth with their families and communities, especially those which build community support for crime prevention through social development. We hope that the research and consultations which we are undertaking will provide us with an opportunity to hear from members of various communities across Canada who have expertise and experience in the youth justice system in general and with diversion and alternate measures in particular.

We are considering going across the country, from B.C. to the maritimes, and consulting in both urban and rural areas. We hope to include not only professionals working in the criminal justice field but also educators, youth workers, social service providers, family members, other care givers and youth themselves.

The consultations will include an exploration of the diversion and alternative programs which currently exist, the programs that have existed in the past, and what programs may be possible for the future within the context of the Young Offenders Act. We are also looking at some diversion programs which have been undertaken elsewhere internationally and have proven to be effective in dealing with young people who are in conflict with the law.

We hope to have these consultations completed by early in the fall so that we will be ready to present our findings to the phase two review.

Ms Pate: In conclusion, the council strongly supports the recognition of community-based crime prevention approaches and believes that this is the only approach which is likely to produce long-term reduction of youth crime. We believe that the criminal justice system alone cannot deal with the full range of problems and challenges which youth face today.

The government must consider new strategies to prevent youth crime from occurring in the first place. To do that, we must improve our interventions when crime does occur.

Some proposed amendments suggest doubt as to whether that is the approach we should be taking. We must ensure, wherever possible, that appropriate treatment and reintegration into our communities is a priority and, in the few cases where that may not be possible, that more appropriate responses than those being proposed be adopted.

[Translation]

des interventions préventives et thérapeutiques au sein de la collectivité qui s'adressent aux jeunes qui courent des risques ou à ceux qui sont déjà en conflit avec la loi.

Le comité s'intéresse tout particulièrement aux mesures de déjudiciarisation et de substitution qui pourraient permettre de garder les jeunes au sein de leur famille et de leur collectivité, et surtout à celles qui permettent aux collectivités de renforcer la prévention des crimes par l'intermédiaire d'un développement social. Nous espérons que les recherches et les consultations que nous avons entreprises nous permettront d'entendre les représentants de différentes collectivités dans tout le Canada qui aient des compétences et une expérience concernant le système d'administration de la justice pour les jeunes en général et les mesures de déjudiciarisation et de substitution en particulier.

Nous envisageons de parcourir le pays, depuis la Colombie-Britannique jusqu'aux Maritimes, et de mener à la fois des consultations dans les villes et les campagnes. Nous espérons pouvoir consulter non seulement des professionnels qui travaillent dans le domaine de la justice pénale, mais aussi des éducateurs, des jeunes travailleurs, des travailleurs sociaux, des familles, d'autres dispensateurs de soins ainsi que les jeunes eux-mêmes.

Les consultations nous amèneront à étudier les programmes de déjudiciarisation et les mesures de substitution qui existent à l'heure actuelle, les programmes qui ont existé par le passé et les programmes qu'il serait possible de mettre en oeuvre à l'avenir dans le cadre de la Loi sur les jeunes contrevenants. Nous envisageons aussi d'étudier un certain nombre de programmes de déjudiciarisation qui ont été mis en place dans d'autres pays du monde et qui ont fait la preuve de leur efficacité au sujet des jeunes en conflit avec la loi.

Nous espérons que ces consultations seront terminées au début de l'automne afin que nous soyons prêts à présenter nos conclusions lors de la révision qui aura lieu dans une deuxième étape.

Mme Pate: Pour conclure, le Conseil appuie fortement les solutions qui privilégient la prévention de la criminalité au sein de la collectivité et estime que c'est la seule façon de réduire la criminalité chez les jeunes à long terme. Nous considérons que le système d'administration de la justice pénale ne peut pas à lui seul régler toute la gamme des problèmes et tous les défis que doivent relever les jeunes à l'heure actuelle.

Il faut que le gouvernement envisage des stratégies nouvelles de prévention de la criminalité chez les jeunes pour éviter qu'elle se produise au départ. Pour y parvenir, il nous faut améliorer nos moyens d'intervention lorsque la criminalité a effectivement lieu.

Certaines modifications qui sont proposées amènent à douter que ce soit là ce que l'on a choisi de faire. Nous devons nous assurer, dans toute la mesure du possible, que des mesures appropriées de traitement et de réinsertion au sein de nos collectivités soient prioritaires et que dans les quelques cas où cela n'est éventuellement pas possible, on apporte des réponses plus adaptées que celles que l'on se propose d'adopter.

[Text]

As a society, we must learn to invest our resources wisely and well. I reiterate our initial statement, which is that the council strongly questions whether this legislation should proceed at this time.

The Acting Chairman: Thank you very much for your presentation. We will now begin the question period.

Senator Pearson: I agree with you on the issue of public perception and the need to better inform the public. I look at it as a challenge, because I am not sure how we should go about that. Only today *The Globe and Mail* reported a sudden increase in violence among 12- and 13-year-olds.

Are you trying to develop strategies for public communication, including the media, in order that people will better understand the situation? What does that information about an increase in violence amongst 12- and 13-year-olds mean to you?

Ms Sherman: The council is working on a media strategy because we believe that effective public education is a very important part of this.

We are also aware of another group of people who are working with the Department of Justice in order to do public education about youth justice. That is the Youth Justice Education Program which is being spearheaded by the Department of Justice here in Ottawa, together with the University of Alberta.

We have had contact with them, and there will be cooperation between the council and this other body which is carrying out research and developing materials to educate people about the youth justice system. They are focusing on young children, adolescents, the general public and professionals. Therefore, they have a lot of work which the council believes could potentially be useful for us.

Ms Pate: In crime prevention through social development, there is a presumption that the community is involved in self-education when developing resources to meet the needs of young people in their own communities. That is something for which the federal government, by virtue of its crime prevention initiatives, is also responsible. We are hoping that more of that work will be done through the Department of Justice, the ministry of the Solicitor General, and other departments. We welcome the opportunity to work with those groups.

Senator Pearson: How would you present that information as a piece of public information?

Ms Pate: The fact that we are seeing more people in the young offender system is partially a function of the pulling back of resources in other sectors. We refer back to the impact that cost sharing agreements have on services for young people.

[Traduction]

Notre société doit apprendre à investir ses ressources sagement et à bon escient. Je répète ce que nous avons déclaré tout à l'heure, en l'occurrence que le Conseil doute fortement que ce soit le moment d'adopter cette législation.

La présidente suppléante: Je vous remercie de votre exposé. Nous allons maintenant passer aux questions.

Le sénateur Pearson: Je suis d'accord avec vous pour ce qui est de la perception du public et de la nécessité de mieux informer celui-ci. Je considère que c'est un grand défi qui nous attend parce que je ne suis pas sûre de la façon dont nous allons nous y prendre. Aujourd'hui encore, le *Globe and Mail* a fait état d'une augmentation soudaine de la violence chez les jeunes de 12 et 13 ans.

Allez-vous essayer d'élaborer des stratégies de communication publiques, notamment dans les médias, pour que les gens comprennent mieux la situation? Que pensez-vous de cette information concernant l'augmentation de la violence chez les jeunes de 12 et 13 ans?

Mme Sherman: Le Conseil travaille à l'élaboration d'une stratégie auprès des médias parce que nous considérons qu'une bonne sensibilisation du public joue un rôle très important en la matière.

Nous savons aussi qu'un autre groupe de gens au sein du ministère de la Justice s'occupe aussi de sensibiliser le public aux questions liées à la justice chez les jeunes. Il s'agit du programme d'éducation en matière de justice pour les jeunes, qui est parrainé ici par le ministère de la Justice à Ottawa, en collaboration avec l'Université de l'Alberta.

Nous avons eu des contacts avec les responsables de ce programme et il y aura une collaboration entre le Conseil et celui-ci pour faire de la recherche et produire une documentation devant sensibiliser les gens aux questions liées à la justice chez les jeunes. Les responsables de ce programme s'adressent aux enfants, aux adolescents, au grand public et aux professionnels. Notre conseil juge donc qu'une grande partie de leurs travaux peuvent nous être utiles.

Mme Pate: Lorsqu'on s'attache à la prévention de la criminalité au moyen du développement social, on part du principe que la collectivité va faire elle-même de l'éducation lorsqu'elle met en place des ressources devant répondre aux besoins des jeunes dans leur propre milieu. C'est une chose dont le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire de ses initiatives de prévention de la criminalité, est lui aussi responsable. Nous espérons qu'un plus grand nombre de travaux de ce type seront effectués par l'intermédiaire du ministère de la Justice, du solliciteur général et d'autres ministères. Nous serons heureux de travailler en collaboration avec ces différents groupes.

Le sénateur Pearson: Comment allez-vous présenter cette information pour ce qui est de sensibiliser le public?

Mme Pate: S'il y a davantage de jeunes délinquants, c'est en partie en raison du retrait des ressources dans d'autres secteurs. Nous en revenons aux répercussions qu'ont les ententes de partage des coûts sur les services destinés aux jeunes.

[Texte]

As well, there has been an increased focus on studying criminalizing the behaviour of young people. The notion of zero tolerance to violence has encouraged more resorting to the juvenile justice system. It is undoubtedly part of that trend as well.

When the media exploits high profile cases, it creates a perception which may be skewed. That occurs with the youngest age group which falls under the YOA and also with young women. If one young woman commits a robbery, there is often the perception that the crime rate among young women has increased. If one 12-year-old commits a violent offence, there is often the perception that there is an increased rate of crime by 12-year-olds.

Even if only one or two such crimes are committed a year, if they are committed around the same time, the impact has a direct effect on the immediate strategies and approaches and, as a result, public perception of what is happening across the country. We also see such impacts internationally.

Senator Bacon: You say that you question the wisdom of proceeding with legislative amendments to the Young Offenders Act. Is that because we do not yet know the results of the 1992 amendments? It has been only three years since those amendments were made. Do you feel that not enough prevention was undertaken in the mean time?

In the 1970s and 1980s, the trend was rehabilitation. In the 1990s, it is punishment. Can we change that trend toward punishment by prevention?

Ms Pate: If I knew the answer to that, I would be very happy. I do not think any one of us knows the answer.

Part of the reason for the council questioning the wisdom of proceeding is that we have a wide diversity of opinion on the council itself as to how things should be proceeding. Some people would likely support the trends that have been happening as of late. Others of us certainly would not.

There is definitely a concern about how to intervene in a positive way into an environment where we see the erosion of social programs and supports, particularly supports for young people. This is a time of high rates of unemployment and low rates of economic growth for those at the grassroots level.

It is my opinion that some leadership on the part of the government is required. Some of that leadership can be taken by looking at the impact of the prior amendments. We have not yet seen the full impact of those amendments, so that is a valid way to approach the issue.

We have seen the impact of incarceration on young people. We have seen the rate at which Canada is incarcerating young people.

[Translation]

On s'est aussi intéressé davantage à l'étude de la criminalisation du comportement des jeunes. La notion de tolérance zéro face à la violence a incité à recourir davantage au système d'administration de la justice s'adressant aux jeunes. Il est indéniable que cela fait aussi partie de cette tendance.

Lorsque les médias exploitent des affaires qui font beaucoup de bruit, la perception qui en résulte peut être faussée. Cela se produit avec les enfants les plus jeunes appartenant au premier groupe d'âge qui relève de la LJC, et aussi avec les jeunes filles. Si une jeune fille commet un vol, on a souvent l'impression que le taux de criminalité chez les jeunes filles a augmenté. Lorsqu'un jeune de 12 ans commet une infraction violente, on a souvent l'impression qu'il y a une augmentation de la criminalité chez les jeunes de 12 ans.

Même s'il n'y a qu'un ou deux crimes de ce type qui se produisent chaque année, s'ils sont commis à peu près à la même période, les effets se font directement sentir sur les stratégies et les solutions adoptées dans l'immédiat et, par conséquent, sur la façon dont le public perçoit ce qui se passe dans le pays. Nous voyons aussi ce genre de répercussions au plan international.

Le sénateur Bacon: Vous nous dites qu'il ne vous paraît pas sage de procéder aux modifications législatives apportées à la Loi sur les jeunes contrevenants. Est-ce parce que nous ne connaissons pas encore les résultats des modifications de 1992? L'adoption de ces modifications ne date que de trois ans. Estimez-vous que l'on n'a pas fait suffisamment de prévention dans l'intervalle?

Au cours des années 1970 et 1980, la tendance était à la réhabilitation. Lors des années 1990, c'est le châtement qui prime. Pouvons-nous faire évoluer cette tendance pour passer du châtement à la prévention?

Mme Pate: J'aimerais bien pouvoir connaître la réponse à cette question. Je pense que personne d'entre nous ne le sait.

Si le Conseil se demande s'il est bien sage d'aller de l'avant, c'est en partie parce qu'au sein du Conseil lui-même il y a une grande diversité d'opinions et l'on ne s'entend pas sur la façon de procéder. Certains d'entre nous voudraient appuyer les tendances qui sont apparues dernièrement. Pour d'autres, il n'en est certainement pas question.

Il est indéniable qu'on peut se demander comment on va pouvoir intervenir de façon positive sur un environnement caractérisé, comme on peut le voir, par l'érosion des programmes sociaux et des mesures de soutien, particulièrement celles qui opèrent en faveur des jeunes. Nous vivons une époque où le chômage sévit et où la croissance économique est faible pour les gens de la base.

À mon avis, il faut que le gouvernement prenne d'une certaine façon l'initiative. Cette initiative peut être prise en examinant les effets des modifications antérieures. Nous n'avons pas encore enregistré tous les effets de ces modifications et il serait donc logique d'aborder la question de cette manière.

Nous avons vu les effets de l'incarcération sur les jeunes. Nous avons vu à quel rythme le Canada incarcère ses jeunes. Il nous

[Text]

We need to examine the fact that we are increasingly abandoning young people to the least effective and most expensive system.

Senator Bacon: Do you work closely with the education sector in each of the provinces with which you deal?

Ms Sherman: I personally work closely with the education sector, but not on behalf of the council. I work in public legal education. We provide workshops for teachers. In fact, we will soon be having a workshop on the Young Offenders Act for law teachers in P.E.I., which is where I live.

I am involved in research in the schools looking at what young people know about the youth justice system. We have taken a case study and have asked questions right through the process. We are doing this in order to determine not only if there is knowledge of what happens, but also if there is an understanding of the consequences throughout the system.

Many of us bring our personal work relationships to our work with the council. We have not begun to work formally with the provincial education systems. However, we are doing it informally.

Senator Stanbury: Witnesses frequently suggest that the more punitive amendments to the act, for example, those parts which deal with longer sentences, have been inspired politically. As I said the other day, unfortunately, that is our system. Government, and the House of Commons in particular, is politically inspired. Members of that place try to use their best judgment in many ways, but they are still politically inspired.

From your mandate as a council, I suspect you would be involved in an overall study of the Young Offenders Act with an eye to a holistic approach to the problem. I am concerned about the political atmosphere in which the study is being undertaken. I am afraid that if the results of an overall study were complete today and a report were available, it would quite probably be found to be politically unacceptable to large sections of our country.

How do you feel we should approach the overall study? Should we hold back these amendments until an overall study has been completed? In my mind, there is no certainty that the overall study would ever be adopted, at least not until there is a change in attitudes with regard to rehabilitation. Until that happens, we would not achieve any positive result.

Ms Pate: Your concern has been raised in discussions we have had around the council table, and it has certainly been an issue with our youth justice committee. Our council represents the diversity of Canadian opinion. Thus, you can imagine the diversity of opinion with respect to these issues.

[Traduction]

faut prendre conscience du fait que nous abandonnons de plus en plus les jeunes à un système de moins en moins efficace et de plus en plus onéreux.

Le sénateur Bacon: Collaborez-vous étroitement avec les secteurs de l'enseignement dans chacune des provinces avec lesquelles vous traitez?

Mme Sherman: Personnellement, je collabore étroitement avec le secteur de l'enseignement, mais non en tant que représentante du Conseil. J'oeuvre dans le domaine de l'enseignement juridique dans le secteur public. Nous organisons des ateliers à l'intention des enseignants. Nous organiserons d'ailleurs bientôt un atelier sur la Loi sur les jeunes contrevenants à l'intention des enseignants en droit de l'Î.-P.-É., soit la province dans laquelle j'habite.

Je participe aux recherches effectuées dans les écoles pour étudier ce que les jeunes savent du système d'administration de la justice qui s'adresse à eux. Nous avons fait une étude de cas et nous avons posé des questions tout au long de l'opération. Nous le faisons non seulement pour déterminer dans quelle mesure les gens savent ce qui se passe, mais aussi s'ils comprennent bien quelles sont toutes les conséquences dans l'ensemble du système.

Pour la plupart, nous faisons bénéficier le Conseil de nos relations de travail personnelles. Nous n'avons pas commencé à collaborer officiellement avec les réseaux d'enseignement provinciaux. Nous le faisons cependant officieusement.

Le sénateur Stanbury: Les témoins laissent souvent entendre que les modifications les plus punitives qui ont été apportées à la loi, ainsi celles qui ont trait à l'allongement des peines, sont d'inspiration politique. Comme je l'ai dit l'autre jour, c'est malheureusement la nature de notre système. Le gouvernement, et plus particulièrement la Chambre des communes, sont motivés par la politique. Les députés s'efforcent de nombreuses manières d'exercer leur jugement, mais leur motivation reste politique.

Étant donné le mandat qui a été confié à votre conseil, j'imagine que vous allez prendre part à une étude d'ensemble de la Loi sur les jeunes contrevenants en abordant le problème de manière globale. Je me préoccupe de l'atmosphère politique qui entoure cette étude. J'ai bien peur que si l'on sortait aujourd'hui les résultats d'une étude globale et que si l'on publiait un rapport, il serait probablement jugé politiquement inacceptable par une grande partie de notre population.

Comment, à votre avis, doit-on envisager cette étude globale? Doit-on mettre de côté ces modifications en attendant qu'une étude globale ait été effectuée? À mon avis, il n'est pas certain que les résultats d'une étude globale puissent jamais être adoptés du moins tant que les mentalités n'auront pas changé pour ce qui est de la réadaptation. Tant que l'on n'y sera pas parvenu, nous n'obtiendrons pas de résultats positifs.

Mme Pate: Votre préoccupation a été soulevée lors de discussions que nous avons eues autour de la table du Conseil, et c'est certainement une question qui se pose au sein de notre comité sur la justice pour les jeunes. Notre conseil représente toute la palette des opinions canadiennes. Vous pouvez donc imaginer que les avis sont divers sur toutes ces questions.

[Texte]

We question the wisdom of proceeding with the amendments at this time. It would be wise to consider the concerns you are raising. My personal opinion is that when we look at a broad-based review, even in this climate, it will likely be recognized that we are spending exorbitant amounts of money on incarcerating young people and small amounts of money on young people in the community. I include in that money spent in the juvenile justice system, as well in the child welfare, health and education systems. My hope is that we will see a broader-based review which will be more inclusive and positive.

Senator Stanbury: I assume that one of the purposes of putting your council into existence was to broaden public involvement and public understanding of these problems.

Ms Pate: Precisely.

Senator Stanbury: It is a question of how to get that out to the public. Do you have a public program to get beyond the individual agencies with which you deal?

Ms Pate: Yes. We have a media strategy as part of our overall public education process. We must ensure that the public is aware of the work of the council as well as the information we are discovering.

One of the key projects on which the youth justice committee is working deals with the use of diversionary approaches and alternatives to the juvenile justice system for young people who enter the young offender system. We are looking at the manner in which we can be diverting young people at all stages of the system, not just first-time offenders. We will be releasing information that we are discovering about projects we find presently in Canada as well as ones which existed but have now folded because of financial difficulties. Funding has dried up for some of the most innovative and progressive types of programming. As well, we are looking internationally for existing programs.

In June, we will commence a concerted media campaign to promote the work we are doing on the diversionary approach. We are focusing our approach in Alberta because many of us on the council feel significant concerns are being raised there.

Senator Andreychuk: Are you doing any work to dispel the myth that tougher sentences for youth will make for a safer society? It seems to me that is the difference in the 1990s. The perception is that getting tough will secure us as a society. Are you focusing on that issue?

[Translation]

Nous nous demandons s'il est bien sage de procéder aux modifications au moment où nous nous parlons. Il serait bon de tenir compte des préoccupations que vous soulevez. Personnellement, je suis d'avis que lorsqu'on procédera à un réexamen plus général, même dans ce climat, il est vraisemblable que l'on reconnaîtra que nous dépensons des sommes d'argent exorbitantes pour incarcérer des jeunes et des sommes minimes pour les intégrer au sein de la collectivité. Je tiens compte de l'ensemble de l'argent dépensé dans le cadre du système de l'administration de la justice pour les jeunes ainsi que dans les réseaux d'aide à l'enfance, de santé et d'éducation. J'espère que nous verrons apparaître un réexamen plus global qui soit plus exhaustif et plus positif.

Le sénateur Stanbury: J'imagine que l'un des objectifs qui a présidé à la création de votre conseil était de renforcer la participation et la compréhension du public sur toutes ces questions.

Mme Pate: Effectivement.

Le sénateur Stanbury: Il s'agit donc de savoir comment faire parvenir l'information au public. Avez-vous un programme de relations publiques qui ne se limite pas aux différents organismes avec lesquels vous traitez?

Mme Pate: Oui. Nous avons une stratégie concernant les médias dans le cadre de notre programme global de sensibilisation du public. Nous devons nous assurer que le public est au courant des travaux du Conseil et reçoit l'information que nous découvrons.

L'un des projets clés sur lesquels oeuvre le comité de la justice pour les jeunes a trait au recours aux méthodes de déjudiciarisation et aux mesures de substitution pour les jeunes qui ont affaire au système s'adressant aux jeunes délinquants. Nous étudions les moyens d'appliquer des mesures de substitution aux jeunes à tous les niveaux du système et non pas uniquement aux auteurs d'une première infraction. Nous allons divulguer de l'information que nous sommes en train de recueillir sur des projets qui existent à l'heure actuelle au Canada ainsi que sur des projets qui ont déjà existé mais qui ont dû être abandonnés en raison de difficultés financières. Les crédits qui étaient affectés à un certain nombre de programmes parmi les plus novateurs et les plus progressistes se sont épuisés. Nous nous penchons par ailleurs sur les programmes existants au plan international.

En juin, nous allons entreprendre une campagne médiatique concertée pour promouvoir les travaux que nous effectuons dans le domaine de la déjudiciarisation. Nous allons assister en particulier sur l'Alberta parce que nous sommes nombreux au sein du Conseil à considérer qu'il y a là une situation préoccupante.

Le sénateur Andreychuk: Allez-vous dans vos travaux vous efforcer de dissiper le mythe selon lequel, en alourdissant les peines infligées aux jeunes, on renforce la sécurité au sein de notre société? Il me semble que c'est ce qui a changé au cours des années 1990. On a l'impression qu'en alourdissant les peines on protège la société. Allez-vous insister sur ce point?

[Text]

Ms Sherman: We hope to put out clearer factual information on how tough we already are with youth and young people.

The myths surrounding the Young Offenders Act are many, and they are extremely difficult to dispel. The council is focusing on making available clear, concise, and accurate information from Canada and the United States which would dispel the myth that being tough is the appropriate response.

If you look at various countries and the way they deal with young people, we have enough evidence to show that being tough is not the only approach and may not, in many cases, be the appropriate approach. That is my personal belief. We are hoping to address that issue.

We are in the process of developing a speaker's bureau to use the research we have commissioned through our secretariat to speak to community groups and present at conferences or other organizations. We hope to be able to put out clear and factual information.

Ms Pate: I am pleased to hear you raise this issue. An important aspect of our work is hearing from people such as yourselves, as well as from communities. Many of you have worked on these issues for many years and know the issues well. We would welcome input from those of you who have worked in this area and have opinions about other available information.

I would stress that while there is a diversity of opinion on the council, we are working on addressing those issues internally, as well as for the community. That is a healthy approach to take.

I have strong opinions about looking at alternatives and promoting what is actually happening in our communities and the impact of long sentences on young people, as well as adults. That is not the focus of the council at this point.

Senator Andreychuk: When the Young Offenders Act was first discussed and devised in the late 1970s, there was a conscious effort to draft a clause saying that youth justice committees would be created so the communities could be involved in the rehabilitation process. That appears not to have happened in most communities. The justice system was not receptive to having community involvement because of the difficulty involved with the committee being financed.

Do you think we would have a different attitude towards youth in the 1990s if we had had the full implementation of youth justice committees?

Ms Pate: My personal opinion is, yes, very much so. The work done in preparation for the Young Offenders Act and the changing of the system from the Juvenile Delinquents Act was predicated on incredible consultation in the community and with

[Traduction]

Mme Sherman: Nous espérons pouvoir fournir des données qui feront mieux comprendre jusqu'à quel point on inflige déjà de lourdes peines à nos jeunes.

Les mythes qui entourent la Loi sur les jeunes contrevenants sont nombreux et ils sont extrêmement difficiles à dissiper. Le Conseil a l'intention de fournir des données claires, précises et exactes, en provenance du Canada et des États-Unis, qui vont dissiper le mythe selon lequel la solution consiste à alourdir les peines.

Lorsqu'on examine la situation dans différents pays et la façon dont ceux-ci traitent leurs jeunes, on se rend bien compte que le recours à une plus grande sévérité n'est pas toujours la seule solution et que, bien souvent, ce n'est pas la meilleure. C'est ma conviction personnelle. Nous espérons faire comprendre ce problème.

Nous sommes en voie de mettre en place un bureau d'information se servant des recherches commandées par notre secrétariat pour intervenir auprès des groupes communautaires, dans des conférences ou auprès d'autres organisations. Nous espérons pouvoir fournir des données claires et basées sur des faits.

Mme Pate: Je suis heureuse que vous souleviez cette question. L'une des dimensions importantes de notre travail est d'entendre des gens comme vous ainsi que les représentants des collectivités. Nombre d'entre vous étudient ces questions depuis de nombreuses années et vous les connaissez bien. Nous comptons sur l'apport de gens comme vous qui avez oeuvré dans ces domaines et qui ont un avis à donner sur d'autres types d'information disponible.

J'insiste sur le fait que même si les avis sont divers au sein du Conseil, nous nous efforçons de régler ces questions au plan interne ainsi que pour le bien de la collectivité. C'est une bonne façon d'envisager les choses.

J'ai une opinion très tranchée sur le recours à des mesures de substitution et sur l'information qui doit être faite au sujet de ce qui se passe en fait au sein de nos collectivités et des répercussions des peines de longue durée sur les jeunes comme sur les adultes. Ce n'est pas la priorité du Conseil pour l'instant.

Le sénateur Andreychuk: Lorsqu'on a étudié et conçu au départ la Loi sur les jeunes contrevenants à la fin des années 1970, on a cherché consciemment à rédiger un article créant des comités sur la justice pour les jeunes afin que les collectivités puissent participer au mécanisme de réhabilitation. Il semble que les choses ne se soient pas passées ainsi dans la plupart des collectivités. Le système d'administration de la justice n'était pas prêt à faire participer les collectivités en raison des difficultés de financement des comités.

Pensez-vous que les comportements seraient différents vis-à-vis des jeunes au cours des années 1990 si l'on avait pleinement mis en application les comités sur la justice pour les jeunes?

Mme Pate: Oui, tout à fait, à mon avis. Les travaux ayant préparé l'adoption de la Loi sur les jeunes contrevenants et la modification du système découlant de la Loi sur les jeunes délinquants s'appuyaient sur une quantité incroyable de consulta-

[Texte]

youths. This work served not only organizations but also individuals.

I am aware of young people who were involved in the system being consulted in many instances. The premise, the principles and the genesis of the act was on sound ground. It is unfortunate that reality has not borne out some of the intentions.

We have communicated to Minister Rock that the cost sharing and resource allocations can and will influence what occurs in terms of implementation issues. Again, we would certainly welcome receiving any other available information.

Senator Doyle: I must apologize to our witnesses. Senator Stanbury and I are both old offenders when it comes to punctuality. I missed part of your presentation, and I need help.

I have read your brief, and I am choking on the breadth of it. All the catch words are there to describe the broad issues that you have already tackled or would like to get your hands on. However, it does not tell me anything of what it is you want done.

I am not trying to be critical. I am describing my own inadequacy. However, let me tell you where I am stumbling.

I think I understand the term "community empowerment," although I do not necessarily understand your model.

I am not sure what the "social development model" is, but I know I do not have one.

The Royal York would be my definition of an "appropriate custodial facility," but I do not know what you mean. You also speak of "alternatives to custodial facilities."

We all have a lot of "foreseen inadequacies," and we cover them up one way or the other.

There are many "legitimate issues for government consideration". I have just come from the Senate where we have been debating some of these issues.

You mention "diversions from all the forgoing". We will get diversions from those things. That is helpful.

We will do that through "options and consultations," but I do not know what kind of options. I have some idea of the people you will consult with, although occasionally I hear things that suggest you are still consulting with the children's aid societies which were raised in the 1970s when we were talking about the Young Offenders Act as a chief area of reform, rebuilding, tearing apart and starting over again.

[Translation]

tions effectuées auprès des collectivités et des jeunes. Ces travaux ont servi les intérêts non seulement des organisations mais aussi ceux des individus.

Je sais que des jeunes ayant affaire au système ont été bien souvent consultés. La finalité, les principes et la motivation de la loi étaient sains. Il est dommage que toutes ces bonnes intentions n'aient pas toujours été suivies d'effet dans la réalité.

Nous avons fait savoir au ministre Rock que le partage des coûts et les affectations de crédit sont susceptibles d'exercer une influence et auront une influence sur les questions d'application. Là encore, nous accueillerons avec plaisir tous les renseignements supplémentaires qu'on pourra nous fournir.

Le sénateur Doyle: Je dois faire mes excuses aux témoins. Avec le sénateur Stanbury, je suis connu pour mon manque de ponctualité. J'ai manqué une partie de votre exposé et j'ai besoin que vous m'aidiez.

J'ai lu votre mémoire, qui embrasse beaucoup de choses que j'ai du mal à appréhender. On y retrouve toutes les expressions convenues pour décrire les grandes questions que vous avez déjà abordées ou sur lesquelles vous voulez vous pencher. Toutefois, cela ne me dit rien de ce que vous voulez faire vraiment.

Ce n'est pas une critique. Je vous fais part de ma propre incompréhension. Laissez-moi vous dire cependant, que je ne m'y retrouve pas.

Je crois comprendre l'expression «pris en charge par la collectivité», même si je ne comprends pas nécessairement votre modèle.

Je ne sais pas exactement en quoi consiste le «modèle de développement social», mais je sais que pour ma part je n'en ai pas.

Selon moi, le Royal York répondrait à la définition d'un «établissement de garde approprié», mais je ne sais pas ce que vous entendez par là. Vous nous parlez aussi de «mesures de substitution aux établissements de garde.»

Nous faisons tous face à un grand nombre d'insuffisances que l'on n'avait pas prévues», et nous nous efforçons d'y remédier d'une façon ou d'une autre.

Il y a de nombreuses «questions que le gouvernement doit légitimement envisager». J'arrive justement du Sénat où nous avons débattu d'un certain nombre de ces questions.

Vous mentionnez «les mesures de substitution à tout ce qui précède». Nous adopterons des mesures de substitution dans tous ces domaines. C'est une chose utile.

Nous le ferons «en faisant des choix et en procédant à des consultations», mais je ne sais pas quels sont ces choix. J'ai une idée des gens que vous consultez même s'il m'arrive d'apprendre que vous continuez à consulter les sociétés d'aide à l'enfance qui se sont développées au cours des années 1970 alors que nous considérons la Loi sur les jeunes contrevenants comme un effort important de réforme, de reconstruction, de remise à zéro et de renouveau.

[Text]

I think you know what the "known factors" are because there is a reference to the most effective known factors at the end of your brief.

Would you please help me by putting a little meat on the bones?

Ms Pate: To use your phrase, we are in the process of putting "meat on the bones". We have a consensus in the council on the work we have done to this point. You have the conceptual framework and some of the focus that we are planning to take in terms of these approaches.

When we talk about "community empowerment," we are talking about a process that involves the community in a way that is meaningful, over which they have some control, involving not only an offloading of responsibility but also an investment in meeting the needs of the community. That is also part of what we would define as a "social development" approach. It looks at the needs in a community and, as best as possible, supports the community in meeting those needs internally. Where they cannot meet them internally and where the jurisdiction extends beyond the community — which it often does in terms of juvenile justice issues — the community must be able to take a proactive approach and must not merely offload responsibility. The concept of "empowerment" is not the most popular in some sectors because it has been perceived to lead to an offloading of responsibility without the appropriate resourcing.

I hope that gives you a sense of the framework and the types of approaches. When we meet with communities, we are consulting with those who work with young people directly, as well as young people themselves. We have a two-pronged approach, although in some cases there will be more than two consultations.

One prong involves consulting with young people themselves and getting their views and ideas; the other is consulting with those who have worked with young people in the young offender system on the street as well as in the educational system. This could include social workers, teachers, police officers, et cetera. Our council relies on the community to assist us in identifying those people.

We do not have a definition for alternatives to custody and appropriate custodial facilities. I have some clear opinions, and obviously you do as well. Part of our work in the future will be to identify our positions for alternatives to custody and appropriate custodial facilities.

Some of the options available are outlined in the Young Offenders Act. Our council is considering how many of those

[Traduction]

Je pense que vous savez quels sont les «facteurs connus» étant donné que vous vous référez à la fin de votre mémoire aux facteurs connus les plus efficaces.

Pouvez-vous m'aider à mettre un peu d'ordre dans tout ça?

Mme Pate: Pour reprendre votre expression, nous sommes en train de «remettre de l'ordre». Nous nous entendons au sein du Conseil sur le travail que nous avons fait jusqu'à présent. Nous avons un cadre conceptuel et nous connaissons un certain nombre des orientations que nous allons adopter dans ces différents domaines.

Lorsque nous parlons de «prise en charge par la collectivité», nous envisageons un mécanisme qui fasse intervenir la collectivité et qui ait une signification, sur lequel elle exerce un certain pouvoir de contrôle, qui implique non seulement une décharge de responsabilité mais aussi un investissement pour répondre aux besoins de la collectivité. Cela fait aussi partie de ce que l'on définit comme étant une solution axée sur le «développement social». On tient compte des besoins de la collectivité et on l'aide dans toute la mesure du possible à satisfaire ses besoins par ses propres moyens. Lorsque ce n'est pas possible et lorsque les compétences en jeu dépassent celles de la collectivité (ce qui est souvent le cas sur les questions de justice pour les jeunes) il faut que la collectivité puisse prendre l'initiative et que l'on ne se contente pas de se décharger de nos responsabilités sur elle. Le principe de la «prise en charge» n'est pas très bien vu dans certains secteurs parce que l'on considère qu'il risque d'entraîner une démission des responsabilités sans l'octroi des ressources correspondantes.

Voilà, je l'espère, qui vous donnera une idée du cadre dans lequel nous travaillons et du type de solutions envisagées. Lorsque nous rencontrons les collectivités, nous consultons celles qui oeuvrent directement auprès des jeunes, et nous rencontrons aussi les jeunes. Notre démarche est double même si dans certains cas nous ne nous contentons pas de deux séries de consultations.

Dans un premier temps, nous consultons les jeunes eux-mêmes pour connaître leurs idées et leurs sentiments; dans un deuxième temps, nous consultons les gens qui travaillent auprès des jeunes au sein du système s'appliquant aux jeunes contrevenants, que ce soit dans la rue ou dans le réseau d'enseignement. Il peut s'agir des travailleurs sociaux, des enseignants, des agents de police, et cetera. Notre conseil s'en remet à la collectivité pour qu'elle l'aide à identifier ces gens.

Nous n'avons pas de définition pour ce qui est des mesures de substitution à la garde et des établissements de garde appropriés. J'ai un certain nombre d'opinions bien précises à ce sujet et il en est évidemment de même pour vous. Une partie de notre tâche à l'avenir consistera à définir nos positions en ce qui a trait aux mesures de substitution à la garde et aux établissements de garde appropriés.

Un certain nombre de choix possibles sont exposés dans la Loi sur les jeunes contrevenants. Notre conseil est en train d'examiner

[Texte]

options have actually been implemented in different regions. We will be conducting consultations in each of the regions of Canada.

We are also looking at some particular facets of the implementation of the Young Offenders Act. For example, what has happened with young people as a whole who have come before the young offender system? What has happened to First Nations or black young people?

Senator Doyle: Could you give me an example of one organization which, through empowerment or consultation or a combination thereof, has achieved positive results? That might give us a clearer picture of the future.

Ms Pate: I cannot speak on behalf of the entire council. However, before I came to Ottawa, I was involved in what could be described as grassroots or community development work with young people involved in the system. I was working with young men who were deemed high-risk repeat offenders.

With regards to empowering and consulting, we attempted to determine how much of the system these kids understood. The juvenile youth justice subcommittee of the Canadian Bar Association conducted a study and found that few children understood how to exercise their rights. Once we got beyond their bravado, we realized how little they really understood. Many of them had waived their rights without realizing it. For example, without understanding the ramifications, they might sign a release form waiving the right to have a parent or social worker present. They rarely understood the police caution.

We embarked upon a process of educating young people about their rights. We decided first and foremost to focus on the role of counsel. Many perceived the lawyer as being part of the system which included the prosecutor, police and judge.

A youth advocacy and self-help group joined in the process and worked directly with the young people and the lawyers. The end result was a training session for defence counsel and police on interviewing and working with young people so that they would understand what their roles were and explaining the process.

The most difficult cases are those young people who are considered dual status, being young offenders and wards of the state. Many times, as soon as they are back in the community, they disappear. They go on the run. They live on the street. They are not under a court order or a warrant.

The ministry of social services, which is classified as the "parent" of these kids, has seen our track record of rehabilitation programs for young offenders. They suggested we expand to offer a victim/young offender program, a victim mediation program, and a training program for professionals to interact with youth. The Adopt-a-Suit program was developed in which

[Translation]

combien de choix de ce type ont effectivement été mis en oeuvre dans les différentes régions. Nous entreprendrons des consultations dans chacune des régions du Canada.

Nous entreprenons aussi d'étudier la mise en application de la Loi sur les jeunes contrevenants sur un certain nombre de points bien particuliers. Ainsi, par exemple, que sont devenus de manière générale les jeunes qui sont passés par le système s'appliquant aux jeunes contrevenants? Qu'est-il arrivé aux jeunes noirs ou aux jeunes des premières nations?

Le sénateur Doyle: Pouvez-vous me citer une organisation qui, à la suite d'une prise en charge, de consultations ou des deux à la fois, a obtenu des résultats positifs? Cela pourrait nous donner une meilleure idée de ce qui est envisagé.

Mme Pate: Je ne peux pas parler au nom de la totalité du Conseil. Toutefois, avant de venir à Ottawa, j'étais impliquée dans un travail que l'on peut qualifier de développement communautaire ou à la base auprès des jeunes pris en charge par le système. Je m'occupais de garçons considérés comme des récidivistes à haut risque.

Sur le plan de la prise en charge et de la consultation, nous nous sommes efforcés de déterminer dans quelle mesure ces garçons comprenaient le système. Le sous-comité de la justice pour les jeunes de l'Association du Barreau canadien a procédé à une étude et a constaté que très peu d'enfants savaient comment exercer leurs droits. Même s'ils faisaient les fiers, nous avons constaté que finalement ils connaissaient très mal le système. Nombre d'entre eux renonçaient à leurs droits sans s'en apercevoir. Ainsi, sans en comprendre les conséquences, il leur arrivait de signer une formule de décharge dans laquelle ils renonçaient à leurs droits à la présence d'un parent ou d'un travailleur social. Ils comprenaient rarement les précautions prises par la police.

Nous avons entrepris de faire connaître aux jeunes leurs droits. Nous avons décidé avant tout de mettre l'accent sur le rôle de l'avocat. Nombre d'entre eux considéraient l'avocat comme quelqu'un qui faisait partie du système sur le même pied que le procureur, la police ou le juge.

Un groupe d'entraide et de défense des jeunes s'est joint à notre entreprise et a œuvré directement auprès des jeunes et des avocats. Il en est résulté une séance de formation pour les avocats de la défense et la police en matière d'interrogatoire et de travail auprès des jeunes pour qu'ils comprennent bien quel était leur rôle et qu'ils expliquent la façon de procéder.

Les cas les plus difficiles sont ceux des jeunes qui ont un double statut, qui sont à la fois des jeunes délinquants et des pupilles de la nation. Nombre d'entre eux, dès qu'ils réintègrent la collectivité, disparaissent. Ils fuguent. Ils vivent dans la rue. Ils ne font pas l'objet d'un mandat ou d'une ordonnance du tribunal.

Le ministère des Services sociaux, qui a la qualité de «parent» de ces enfants, a pris connaissance de nos réalisations passées pour ce qui est des programmes de réhabilitation des jeunes contrevenants. Il nous a proposé d'étendre nos activités à un programme mettant en contact les victimes et les jeunes contrevenants, à un programme de médiation auprès des victimes

[Text]

young people work in the business community to help street youth and the community members better understand each other.

The social services ministry also requested that we develop a grassroots safe house program. Young people were involved in the design of the program, the house, the staffing, and the implementation. Often the young people running the program had been on the street themselves.

These programs showed a degree of success which was defined externally. The young people were becoming empowered. They were starting to define their own destinies, to redefine their own acceptable value base, and to choose their own activities. Some began to re-invest in their own education and employment. These successes attracted more attention.

Not every young person suddenly put their difficulties behind them; however, crime rates and severity went down. Young people who had previously been involved in personal violence offences might commit commercial break and enters instead. Custody sentences were shorter. Offences were less serious. The kids began to move farther away from the juvenile justice system. This was done only through a great deal of support from the community.

Many of the projects have now disappeared, largely due to limited funding. Instead, we have seen more direct approaches which supervise rather than encourage and support young people to make different decisions.

That is a long answer, but it is only a broad-brush overview of some successful programs which help young people move away from the criminal justice system. They support services which move away from a basis of detection, intervention and apprehension toward a more holistic approach of accountability and responsibility.

Senator Doyle: You have been exceedingly helpful to me, and I thank you.

Hon. P. Derek Lewis (*Deputy Chairman*) in the Chair:

Senator Stanbury: Senator Doyle's question has elicited the specificity I was looking for. Since this council came into existence on July 5, 1994, I can understand that it has not yet had an opportunity to narrow down its activities.

I am anxious to know that someone will begin to measure the effectiveness of various programs, agencies and elements. It is only in measuring results that we can seek improvements. This is a huge area of activity, and great care is needed. My daughter is the chairman of a youth court committee in west Vancouver, so I hear much on the subject. If we can identify which of these

[Traduction]

et à un programme de formation destiné aux professionnels en contact avec les jeunes. Nous avons mis en place un programme de parrainage permettant aux jeunes de travailler au sein des entreprises pour aider les jeunes dans la rue et faire en sorte que les différents membres de la collectivité se comprennent mieux.

Le ministère des Services sociaux nous a aussi demandé de mettre sur pied un programme prévoyant la création d'une maison d'accueil à la base. Des jeunes ont participé à la conception du programme, à la création de la maison, à la dotation en personnel et à la mise en application. Souvent, les jeunes qui administrent le programme ont déjà vécu eux-mêmes dans la rue.

Ces programmes ont obtenu des succès qui ont été reconnus de manière indépendante. Ces jeunes ont pu se prendre en charge. Ils ont pu commencer à décider de leur sort, à redéfinir les valeurs qui leur conviennent et à choisir leurs activités. Certains d'entre eux ont entrepris de réinvestir dans leurs études et dans un emploi. Ces réussites ont éveillé d'autres intérêts.

Tous les jeunes ne réussissent pas soudainement à dépasser leurs difficultés; on a toutefois enregistré une diminution de la criminalité et de la gravité des infractions. Des jeunes qui auparavant avaient participé à des infractions violentes contre les personnes commettaient plutôt des vols avec effraction dans des locaux commerciaux. Les peines d'incarcération prononcées étaient plus courtes. Les infractions étaient moins graves. Ces garçons ont commencé à s'éviter les foudres du système d'administration de la justice pour les jeunes. Cela n'a pu être réalisé qu'avec beaucoup d'aide de la part de la collectivité.

Nombre de ces projets ont maintenant disparu, en raison principalement des restrictions de crédits. Nous avons désormais adopté des solutions plus directes qui font appel à la supervision plutôt que d'encourager et d'aider les jeunes à prendre des décisions différentes.

Si je vous ai répondu longuement, c'était pour vous donner ne serait-ce qu'un aperçu de quelques programmes ayant obtenu du succès et ayant aidé des jeunes à rester à l'écart du système d'administration de la justice pénale. Il s'agit par là de faire appel à des services qui s'appuient moins sur la recherche, l'intervention et la détention que sur la nécessité d'adopter une approche globale fondée sur la prise en charge et sur la responsabilité.

Le sénateur Doyle: Votre réponse m'a été particulièrement utile et je vous en remercie.

L'honorable P. Derek Lewis (*vice-président*) occupe le fauteuil.

Le sénateur Stanbury: La question posée par le sénateur Doyle a permis d'obtenir les précisions que je souhaitais. Le Conseil n'est entré en fonction que le 5 juillet 1994 et je peux comprendre qu'il n'a pas eu encore la possibilité de définir précisément ses activités.

J'ai hâte de savoir que quelqu'un va entreprendre de mesurer l'efficacité des différents programmes, organismes et éléments concernés. Ce n'est qu'en mesurant les résultats que nous ferons des progrès. Il s'agit là d'un domaine d'activité dont l'importance est énorme, et il faut être très prudent. Ma fille est présidente d'un comité du tribunal de la jeunesse de Vancouver ouest et j'entends

[Texte]

committees accomplishes their goals, then we can encourage and expand successful projects. I do hope this measuring will develop further.

Ms Pate: The examples I have given come from my own personal observation and not from the work of the council at this stage.

Ms Sherman: As the council was being structured, we recognized a strong desire across the country for models of practices which actually work. One of the council's priorities has always been to find and disseminate that information to people on the front line.

Senator Pearson: I return again to the question of public perception. The issues in these amendments concern present public perceptions. In identifying prevention measures, the challenge is to match stories with stories. It is fine to have abstract principles in a conceptual framework with some generalized examples — and privacy dictates disguising the stories somewhat — but some of these real-life experiences can help us identify with young people.

It is important for people to have a sense of justice. They are upset by the kinds of crimes which have been happening in recent times. However, that sense of justice must be satisfied without making hardened criminals of our troubled youth. I recommend some personalization in the public relations area.

Ms Pate: Thank you for that helpful suggestion. We can provide a voice for these young people through the council and other interested parties. Police officers usually meet young people first as missing persons or as runaways. The officers often describe their despair when, years later, they recognize the same faces in penitentiary situations. Similarly, public health nurses talk about meeting the young people in poverty and the single-mom families who clearly want and need support which is not available.

Senator Doyle: In the course of your work on the council, have you met any former clients who have turned up as youth workers? I should think it would be splendid if you could find them.

Ms Sherman: As a council, we have not had occasion to meet them. Personally, I am aware of a few, yes.

Ms Pate: The council has heard from a young woman who is now a special consultant to the B.C. government on youth issues. There are some wonderful success stories. It would be nice to focus more on those.

[Translation]

donc beaucoup parler de la question. Si nous pouvions savoir quels sont les comités de ce type qui atteignent leurs objectifs, nous pourrions alors encourager les projets qui ont du succès et les développer. J'espère vraiment que ces mesures se multiplieront.

Mme Pate: Les exemples que je vous ai donnés sont tirés de mes propres observations et non pas des travaux du Conseil au moment où je vous parle.

Mme Sherman: Lorsque le Conseil s'est formé, nous nous sommes aperçus que l'on souhaitait fortement dans tout le pays voir apparaître des modèles et des méthodes qui fonctionnent effectivement. L'une des priorités du Conseil a toujours été de recueillir cette information et de la diffuser auprès des gens qui travaillent sur le terrain.

Le sénateur Pearson: J'en reviens à la question de la perception du public. Les problèmes soulevés par ces modifications ont trait aux perceptions actuelles du public. Lorsqu'il s'agit de définir les mesures de prévention, le défi consiste à rapprocher l'expérience de chacun. Il est facile d'afficher des principes abstraits dans un cadre conceptuel en donnant quelques exemples généraux (et pour des raisons de protection de la vie privée il faut parfois déguiser quelque peu les expériences qui sont relatées) mais certains cas qui se produisent dans la vie réelle peuvent nous aider à nous identifier avec les jeunes.

Il est important que les gens aient un sens de la justice. Ils sont horrifiés par les crimes du genre de ceux qui se sont produits dernièrement. Toutefois, il faut satisfaire ce sens de la justice sans transformer nos jeunes en difficulté en repris de justice. Je recommande que l'on tienne compte des personnes dans le domaine des relations publiques.

Mme Pate: Je vous remercie de cette proposition utile. Le Conseil et d'autres parties intéressées peuvent donner une voix à ces jeunes. Généralement, les agents de police rencontrent pour la première fois ces jeunes alors qu'ils sont en fugue ou qu'ils ont été portés disparus. Souvent, ces mêmes agents font part de leur désarroi lorsque, des années plus tard, ils reconnaissent les mêmes visages dans des affaires qui mènent au pénitencier. De la même manière, les infirmières de la santé publique nous parlent des jeunes qu'elles rencontrent alors qu'ils vivent dans la pauvreté et des mères de familles monoparentales qui de toute évidence ont besoin d'un soutien qui n'est pas disponible.

Le sénateur Doyle: Dans le cours de vos travaux au sein du Conseil, avez-vous déjà rencontré d'anciens clients qui ont fini par travailler auprès des jeunes? Je crois que ce serait magnifique si vous pouviez en trouver.

Mme Sherman: Au sein du Conseil, nous n'avons pas eu l'occasion d'en rencontrer. Personnellement, j'en connais quelques-uns, oui.

Mme Pate: Le Conseil a entendu l'intervention d'une jeune femme qui est à l'heure actuelle consultante spéciale auprès du gouvernement de la Colombie-Britannique sur les questions de la jeunesse. Il y a des cas de réussites magnifiques. Ce serait une bonne chose de s'y intéresser davantage.

[Text]

The committee work involving the prenatal to six-year-old range focuses on, among other things, the resilience of young people. That is a positive outlook, but let us not mislead ourselves into believing that youth resilience is the answer and so absolve ourselves of responsibility for some of the broader issues. There are many examples of young people who have experienced horrendous abuse and not ended up in the criminal justice system. That may be more due to happenstance than to their own abilities to cope.

The Deputy Chairman: You have mentioned phase two and the broad investigation that should be done. Have the preparations yet begun for such a study?

Ms Pate: Do you mean by the Crime Prevention Council?

The Deputy Chairman: Has it been started by your council or by the government?

Ms Pate: In some limited discussions with the House of Commons Standing Committee on Justice and Legal Affairs, I am aware of an intent to do the study. I have supplied lists of likely witnesses. I am not aware of the actual process, but we have asked to be involved. The council is anticipating involvement particularly regarding our work around youth diversion and alternatives.

The Deputy Chairman: There seems to be some intention to proceed. Did they request a list of names, or did you volunteer the information?

Ms Pate: I volunteered information, but the initial request for names specifically mentioned young people. It came first through a young woman who was testifying before the standing committee as a member of a youth group for which I act as an adult resource.

The Deputy Chairman: It appears that preparations are being made for the process.

I thank you both for attending. Your presentation was very helpful and informative.

Our next witness is Dr. Dan Offord.

Welcome, Dr. Offord. Please proceed with your presentation.

Dr. Dan Offord, Centre for Studies of Children at Risk, Chedoke — McMaster Hospitals: During my presentation, I wish to do three things. I will describe the importance of the scope and magnitude of antisocial behaviour in children and adolescents importance: the burden of suffering in Canada. I will talk about what we know causes it and how it develops. Finally, I will discuss the strategies which will be needed if we are to get this problem under control and reduce the burden of suffering.

Feel free to interrupt me at any time during my presentation.

The Deputy Chairman: Perhaps you could give us your background.

[Traduction]

Les travaux du comité qui portent sur l'enfance, de l'étape précédant la naissance jusqu'à l'âge de six ans, mettent l'accent, entre autres, sur la résilience des jeunes. C'est une perspective positive, mais ne nous leurrions pas en croyant que la résilience des jeunes est la solution, ce qui nous déchargerait de toute responsabilité sur certaines questions d'ordre plus général. Il y a bien des exemples de jeunes qui ont subi de terribles abus et qui ne se sont pas retrouvés aux prises avec la justice pénale. Il se peut que ce soit davantage dû au hasard qu'à leur capacité de surmonter les épreuves.

Le vice-président: Vous avez parlé de la deuxième étape et de l'étude plus générale à laquelle on doit procéder. Des travaux préparatoires ont-ils déjà été effectués en vue de cette étude?

Mme Pate: Vous voulez dire par le Conseil de la prévention du crime?

Le vice-président: Est-ce que des préparatifs ont déjà été faits par votre conseil ou par le gouvernement?

Mme Pate: Après avoir eu quelques discussions avec le comité permanent de la justice et des questions juridiques de la Chambre des communes, je sais que l'on a l'intention de procéder à cette étude. J'ai fait parvenir une liste de témoins essentiels. Je ne sais pas où en est actuellement la procédure, mais nous avons demandé à participer. Le Conseil envisage sa participation, notamment en ce qui a trait à ses travaux sur la déjudiciarisation et les mesures de substitution en faveur des jeunes.

Le vice-président: Il semble que l'on ait l'intention d'aller de l'avant. Est-ce qu'on vous a demandé de fournir une liste de noms ou en avez-vous pris vous-même l'initiative?

Mme Pate: J'en ai pris l'initiative, mais la demande de noms présentée à l'origine mentionnait expressément des jeunes. Elle est venue au départ d'une jeune femme qui témoignait devant le comité permanent en tant que membre d'un groupe de jeunes pour lequel je sers de personne-ressource en tant qu'adulte.

Le vice-président: Il semble que l'on se prépare à entamer cette procédure.

Je vous remercie toutes deux de votre comparution. Votre exposé était plein d'enseignements et nous a été très utile.

Le témoin suivant est le docteur Dan Offord.

Docteur Offord, je vous souhaite la bienvenue. Présentez-nous votre exposé.

Le docteur Dan Offord, Centre for Studies of Children at Risk, hôpitaux Chedoke — McMaster: Mon exposé comportera trois parties. Je décrirai tout d'abord l'importance et l'ampleur des comportements antisociaux des enfants et des adolescents: le fardeau de la souffrance au Canada. Je parlerai ensuite des causes que nous connaissons et de la façon dont se créent ces comportements. Enfin, je discuterai des stratégies que nous avons besoin de mettre en oeuvre si nous voulons contrôler cette situation et réduire le fardeau de la souffrance.

N'hésitez pas à m'interrompre si vous le souhaitez au cours de mon exposé.

Le vice-président: Vous pourriez peut-être nous dire quelle est votre formation.

[Texte]

Dr. Offord: I am a child psychiatrist. I work at McMaster University where I direct the Centre for Studies of Children at Risk. We have three major goals. We are interested in doing scientific research to enlarge and enrich our understanding of emotional behavioral problems in children, its causes, and what we can do to reduce their burden. We are also interested in issues of policy and information which can be brought to bear on policy decisions before different levels of government concerning children and youth in Canada.

A major deficit in the mental health field is the lack of young trained clinical investigators to push the field forward. As I will point out during my presentation, it is not that we do not want to do something, but that in many cases we do not know what to do. We need a cadre of young clinical investigators in Canada who can address important issues about which everyone in the field is concerned.

I am a child psychiatrist. I see patients and I teach, but the majority of my time is spent in research.

We all hope that children in Canada experience healthy child development and grow up to be healthy children and adolescents. They can then contribute to an innovative and competitive work force. Society prospers, and there is social stability. There are funds left over to support programs which foster healthy child development.

Everyone in Canada is concerned that, as you go up the left-hand side of that circle, there is a sizeable casualty class of children and youth. These are children with emotional and behavioral problems, including violent antisocial behaviour, early school failure, and school drop-out. As these kids grow to adolescence, they are at a much increased risk for substance use. When they become adults, in many instances they are not fully functioning members of society. In those cases, the rest of the circle does not proceed exactly as we would like.

There are several implications to this kind of brief analysis. This casualty class is so large that the kind of work which I do as a clinician, seeing kids one at a time, cannot make a sizeable dent in the scope and magnitude of this problem. I do not say that that kind of work should not be done. However, because of the magnitude of the problem, in the long term that kind of work is simply not the answer to the problem.

One can argue that when things become tough, when there is not economic prosperity, you do not want to cut the kinds of programs which foster healthy child development. Your best chance of coming out of the economic depression is to lower the size of the casualty class in order that the work force be innovative and competitive.

[Translation]

Le docteur Offord: Je suis psychiatre pour enfants. Je travaille à l'Université McMaster où je dirige le Centre d'études des enfants à risque. Nous avons trois grands objectifs. Nous cherchons à faire des études scientifiques pour mieux comprendre les problèmes de comportements affectifs des enfants, la cause de ces problèmes et ce qu'il est possible de faire pour réduire leur fardeau. Nous nous intéressons aussi aux questions de politique et d'information qui sont susceptibles d'orienter les décisions prises par les différents paliers de gouvernement concernant les enfants et la jeunesse au Canada.

L'un des principaux manques de l'on ressent dans le secteur de la santé mentale est l'absence de jeunes cliniciens ayant une bonne formation pour faire avancer les études dans le domaine. Comme je vous le ferai remarquer au cours de mon exposé, le problème ne vient pas de ce que nous ne voulons rien faire mais, dans bien des cas, de ce que nous ne savons pas quoi faire. Nous avons besoin au Canada d'un corps de jeunes spécialistes des études cliniques en mesure d'aborder les questions importantes qui préoccupent tout le monde dans le domaine.

Je suis psychiatre pour enfants. Je reçois des malades et j'enseigne, mais je consacre la majeure partie de mon temps à la recherche.

Nous souhaitons tous que les enfants au Canada jouissent d'un développement harmonieux et deviennent en grandissant des adolescents en bonne santé. Ils pourront ainsi entrer sur le marché d'une main-d'oeuvre novatrice et compétitive. La société est prospère et nous jouissons d'une stabilité sociale. Nous disposons de crédits qui peuvent être consacrés à des programmes de soutien encourageant le développement harmonieux des enfants.

Tout le monde au Canada se préoccupe du fait qu'à mesure que l'on s'avance dans la partie gauche de ce cercle, on se retrouve en présence d'un nombre non négligeable d'enfants et de jeunes en situation d'échec. Ce sont des enfants ayant des problèmes affectifs et des problèmes de comportement, notamment des comportements antisociaux et violents, qui sont très tôt en situation d'échec scolaire et qui abandonnent l'école. Lorsque ces enfants entrent dans l'adolescence, ils risquent bien plus que les autres de devenir toxicomanes. Une fois adultes, dans bien des cas ils ne fonctionnent pas bien au sein de la société. Dans les cas de ce genre, le reste du cercle ne se déroule pas exactement comme nous le souhaiterions.

Plusieurs conséquences résultent de cette analyse assez brève. Les enfants en situation d'échec sont si nombreux que lorsque je les vois un par un en tant que clinicien, il m'est impossible d'influer véritablement sur un problème de cette ampleur. Je ne dis pas qu'il ne faut pas faire ce travail. Toutefois, en raison de l'ampleur du problème, il faut reconnaître qu'à longue échéance ce type de travail n'est tout simplement pas la solution.

On peut soutenir que lorsque les temps deviennent difficiles, en l'absence de prospérité économique, il n'est pas bon d'imposer des compressions dans les programmes qui encouragent un développement harmonieux des enfants. La meilleure façon de sortir du marasme économique est de limiter le nombre de gens en situation d'échec afin de pouvoir disposer d'une main-d'oeuvre novatrice et compétitive.

[Text]

Are things getting worse? The short answer is that, for the most part, we do not know. We will know if we do our study again in 1996. We have done it twice before, and you need three points in time with similar measures to know if things are getting worse.

There are discouraging findings. While Canada is a generous country in terms of providing money for clinical services, it does a poor job of supporting young single mothers who are raising kids. While the relative income of most of us stayed constant in the 1980s, the poverty rate among young single mothers went from 21 per cent to 38 per cent.

Another point which is more closely allied to your interests here is that there is evidence that antisocial behaviour is increasing in adolescents, particularly violent antisocial behaviour.

I will focus on antisocial behaviour for a few minutes. When you think of the importance of something, you are always concerned about what is called the "burden of suffering". The burden of suffering has three dimensions: How much is there; how badly off are the kids who have it; and what is the cost to society in fiscal and human terms?

I will cover this for antisocial behaviour in childhood and adolescence.

The results shown on this slide are from our own work. In Ontario, we took a random sample of 3,200 kids across the province. Conduct disorder is a measure of clinically important antisocial behaviour. Among young kids, boys have about four times as much serious antisocial behaviour as do girls. In the teenage years, that ratio drops to about two to one. We understand now that antisocial behaviour tends to arise at a later age in girls than it does in boys. Therefore, in the adolescent age range, the boy-girl ratio is just a little over two to one. Across Ontario, about 5.5 per cent of kids have clinically important antisocial behaviour. That is a lot of kids with antisocial behaviour.

I wish to talk a bit about morbidity. When kids exhibit symptoms of antisocial behaviour, they also suffer. They cannot get along with people, they fail in school, and a significant minority end up in juvenile court.

The following three slides will illustrate one of the things we do not understand about violent antisocial behaviour.

We took a random sample of 10,000 people across Ontario aged 15 and over and measured current mental status. We asked them to tell us about all of their antisocial behaviour before the age of

[Traduction]

Est-ce que la situation empire? On peut dire en gros qu'en grande partie nous n'en savons rien. Nous le saurons si nous répétons notre étude en 1996. Nous avons examiné la situation à deux reprises et il faut disposer de trois observations dans le temps avec des paramètres similaires pour savoir si les choses empirent ou non.

Il y a des constats qui sont décourageants. Le Canada se montre généreux lorsqu'il s'agit de fournir de l'argent pour les services cliniques, mais il fait mal son travail lorsqu'il s'agit d'appuyer les mères de famille vivant seules qui élèvent des enfants. Le revenu relatif de la plupart d'entre nous est resté constant au cours des années 1980, mais le taux de pauvreté chez les mères de famille vivant seules est passé de 21 à 38 p. 100 au cours de cette période.

Il y a un autre élément qui vous intéresse particulièrement ici puisqu'il est prouvé que les comportements antisociaux augmentent chez les adolescents, notamment les comportements antisociaux violents.

Je reviendrai plus particulièrement sur les comportements antisociaux dans quelques minutes. Lorsqu'on se penche sur l'importance de tel ou tel événement, on se préoccupe toujours de savoir quel est ce que l'on appelle le «fardeau de la souffrance». Le fardeau de la souffrance a trois dimensions: quelle est l'étendue de la souffrance, quelle est la gravité de la situation des enfants qui souffrent et quel en est le coût pour la société d'un point de vue financier et humain?

Je vais examiner de ce point de vue les comportements antisociaux des enfants et des adolescents.

Les résultats que vous voyez sur cette diapositive sont tirés de nos propres travaux. En Ontario, nous avons étudié un échantillon pris au hasard de 3 200 enfants habitant dans toutes les régions de la province. Les troubles du comportement sont une mesure clinique importante des comportements antisociaux. Avant l'adolescence, les garçons sont quatre fois plus nombreux à avoir des comportements antisociaux graves que les filles. Chez les adolescents, ce chiffre tombe de moitié. Nous comprenons aujourd'hui que les comportements antisociaux tendent à se produire plus tard chez les filles que chez les garçons. Par conséquent, à l'âge de l'adolescence, le rapport entre les garçons et les filles n'est que d'un peu plus de deux contre un. Dans l'ensemble de l'Ontario, 5,5 p. 100 environ des jeunes font état de comportements antisociaux cliniquement importants. C'est beaucoup.

Je vais maintenant vous dire quelques mots de la morbidité. Lorsque les jeunes adoptent des comportements antisociaux, eux aussi souffrent. Ils ne s'entendent pas avec les autres, ils échouent à l'école et une minorité importante d'entre eux se retrouvent devant les tribunaux de la jeunesse.

Les trois diapositives qui suivent illustrent l'une des choses que nous ne comprenons pas au sujet des comportements antisociaux violents.

Nous avons pris au hasard un échantillon de 10 000 personnes âgées de 15 ans et plus en Ontario et nous avons mesuré leur état mental actuel. Nous leur avons demandé de nous dire quels étaient

[Texte]

15. We have divided it into behaviour classified as "violent" or "nonviolent". This slide indicates the number of violent behaviours reported by these adults. We are measuring adults externalizing disorders such as antisocial behaviour as adults and substance use.

The more antisocial behaviour before the age of 15, the more likely it is that these men and women will have substance abuse and adult antisocial behaviour. The rate is always higher in men than in women. However, it goes up at the same rate in both sexes.

This next slide is of the same type; however, the outcome is depression and anxiety. It shows the same general finding. The more violent antisocial behaviour reported by kids before the age of 15, the more depression and anxiety occurs in these people as adults. The rates are higher in women than in men, but the rate of increase in both sexes is the same.

When we combine these externalizing and internalizing disorders, the more antisocial behaviour kids have before the age of 15, the worse off they are mental-health wise, not only in terms of antisocial behaviour as adults but also for a wide spectrum of mental health problems.

We do not understand this, and it is a powerful finding. In Ontario, for men and women who reported three or more violent antisocial behaviours before the age of 15, 86 per cent of the men and 83 per cent of the women have clinically important psychiatric disorders. The question to ask here is: Why? Why is it that kids who have violent behaviours are in such trouble as adults?

We do not know the answer to that question, but there are two possibilities. First, violent antisocial behaviour is a marker for all sorts of bad things. It is an indication that things are going wrong for kids, not only in the antisocial sphere but overall. Second, people have argued that it is the reaction to the antisocial behaviour that makes it difficult for these kids as they grow up.

I emphasize that antisocial behaviour is the leading mental health problem in Canada. It is probably getting worse. It is not just that the life quality is lowered at the time. Once this gets going, it appears to herald a lifetime of serious psychosocial difficulties for many people.

Senator Nolin: For clarification, can you give me some examples of antisocial disorders?

[Translation]

à peu près tous les comportements antisociaux qui avaient été les leurs avant l'âge de 15 ans. Nous les avons subdivisés en comportements antisociaux «violents» et «non violents». Vous voyez dans cette diapositive le nombre de comportements violents dont ont fait état ces adultes. Nous mesurons les troubles qui se révèlent chez ces adultes, comportements antisociaux à l'âge adulte et toxicomanie.

Plus les comportements antisociaux ont été nombreux avant l'âge de 15 ans, plus ces hommes et ces femmes risquent d'être toxicomanes ou d'afficher des comportements antisociaux à l'âge adulte. Les pourcentages sont toujours plus élevés chez les hommes que chez les femmes. Toutefois, ils évoluent au même rythme chez les deux sexes.

La diapositive suivante est du même type, mais les symptômes sont ceux de la dépression et de l'anxiété. Les constatations sont les mêmes de manière générale. Plus ces personnes ont eu des comportements antisociaux violents au cours de leur enfance, avant l'âge de 15 ans, plus elles sont sujettes à la dépression et à l'anxiété une fois adultes. Les pourcentages sont plus élevés chez les femmes que chez les hommes, mais l'augmentation est la même pour les deux sexes.

Lorsque nous combinons ces troubles internes et externes, nous constatons que plus les enfants affichent des comportements antisociaux avant l'âge de 15 ans, plus ils se retrouvent en difficulté d'un point de vue mental, non seulement pour ce qui est des comportements antisociaux à l'âge adulte, mais aussi pour toute une série de problèmes liés à la santé mentale.

C'est une chose que nous ne comprenons pas, mais qui est particulièrement révélatrice. En Ontario, 86 p. 100 des hommes et 83 p. 100 des femmes ayant fait état de trois comportements antisociaux violents ou davantage avant l'âge de 15 ans souffrent de troubles psychiatriques importants d'un point de vue clinique. La question que l'on doit alors se poser est la suivante: Pour quelle raison? Pourquoi ces enfants qui ont des comportements violents sont-ils tellement en difficulté une fois adulte?

Nous ne savons pas répondre à cette question, mais il y a deux possibilités. Tout d'abord, les comportements antisociaux violents sont le signe que bien des choses ne vont pas. Ils indiquent qu'un certain nombre de choses se passent mal pour les enfants, non seulement sur le plan des comportements antisociaux mais aussi d'un point de vue global. En second lieu, il y a des gens qui soutiennent que ce sont les réactions face à ces comportements antisociaux qui permettent difficilement à ces enfants de s'en sortir une fois parvenus à l'âge adulte.

J'insiste sur le fait que le problème majeur du point de vue de la santé mentale au Canada est celui des comportements antisociaux. Il est probable que la situation empire. Ce n'est pas simplement la qualité de vie qui est affectée au moment considéré. Une fois que ce symptôme est présent, il semble qu'il préfigure chez bien des gens toute une vie caractérisée par des difficultés psychosociales graves.

Le sénateur Nolin: Pour que cela soit plus clair, pouvez-vous nous donner des exemples de comportements antisociaux?

[Text]

Dr. Offord: They consist of two major subgroups. There are kids who are aggressive and violent. They fight a lot. They beat up people. This behaviour extends over at least six months to one year. It is not an occasional antisocial episode. This is what I have reported in the slides which I have just shown. This is a list of behaviours here, for example, beating up people.

Senator Nolin: Does that refer to fighting repeatedly?

Dr. Offord: Yes.

Senator Nolin: I fought a lot when I was a kid, which is probably why my father pushed me into playing football. I did not think that I was antisocial.

Dr. Offord: That is a good point. We must ask: Where is the cut off? Everyone exhibits a bit of antisocial behaviour. However, when it is consistent, persistent and frequent, people say, "This is more than the occasional fight. These kids stand out." Teachers and parents say they stand out.

The other type of antisocial behaviour is the non-violent form. These kids break rules. They run away. They are truant. They will not do what they are told, but they tend not to get into violent physical fights the way the former group does.

There are two major subgroups in terms of antisocial behaviour: violent and non-violent.

There are two major types of antisocial behaviour. The most severe is the childhood onset. I will give an example of it in a moment. It is behaviour which occurs more in boys than in girls, and it is aggressive. This onsets in the preschool period or early school years.

The second type of antisocial behaviour onsets in adolescence. You ask the parents, "What happened?" They will say, "He or she was clean until they got to Grade 9. Then they got into difficulty." That is a different type of kid. There are more girls than boys, and they tend to be non-aggressive in nature.

In terms of childhood onset, I wish to show one principle that we understand. A lot of kids begin doing a lot of things occasionally. They are argumentative. They annoy others. They are spiteful and irritable. They have temper tantrums. Most of that dies out as the kid grows up. However, a small group will proceed from this point to vandalism. They set fires, bully, and fight in the early school years. As they grow up, they are truant, they mug, they are cruel, et cetera.

[Traduction]

Le docteur Offord: Il y a deux grandes catégories. Il y a celle des enfants qui sont agressifs et violents, qui ne font que se battre, qui battent les autres. Ce comportement s'étend au minimum sur une période de six mois à un an. Ce n'est pas un épisode antisocial occasionnel. C'est ce dont j'ai fait état dans les diapositives que je viens de vous montrer. Vous avez ici une liste de comportements de ce genre, par exemple le fait de battre les autres.

Le sénateur Nolin: Est-ce que cela concerne le fait de se battre constamment?

Le docteur Offord: Oui.

Le sénateur Nolin: Je me suis beaucoup battu lorsque j'étais enfant, et c'est probablement la raison pour laquelle mon père m'a incité à jouer au football. Je ne pensais pas avoir un comportement antisocial.

Le docteur Offord: C'est une excellente remarque. Nous devons nous demander où est la ligne de démarcation. Il arrive à tout le monde d'afficher des comportements antisociaux. Toutefois, lorsque ces comportements sont systématiques, persistants et fréquents, les gens se disent: «il ne s'agit pas d'une bataille occasionnelle. Ces enfants ont un problème particulier.» Les enseignants comme les parents vont dire qu'ils ont un problème.

L'autre forme de comportement antisocial est de type non violent. Ce sont des enfants qui ne respectent pas les règles, qui font des fugues, qui font l'école buissonnière. Ils ne font pas ce qu'on leur dit de faire mais ils évitent d'être pris dans des bagarres violentes contrairement à ceux de l'autre groupe.

Ce sont les deux grandes catégories de comportements antisociaux: violents et non violents.

Il y a deux grands types de comportements antisociaux. Le plus grave se produit dès l'enfance. Je vous en donnerai un exemple dans un moment. C'est un comportement qui est plus fréquent chez les garçons que chez les filles, et il est agressif. Il se révèle à l'âge préscolaire ou dès les premières années d'école.

Le deuxième type de comportement antisocial se révèle à l'adolescence. Demandez aux parents ce qui s'est passé et ils vous répondront: «Il ou elle se tenait bien jusqu'à la 9^e année. C'est alors que les difficultés sont survenues.» Il s'agit là d'un type d'enfant différent. Ce comportement touche davantage les filles que les garçons et il a tendance à ne pas être agressif.

Pour ce qui est des comportements qui se révèlent dès l'enfance, je vais vous exposer un principe que nous comprenons. Il y a bien des enfants qui présentent certains symptômes à l'occasion. Ils contestent sans fin, ils dérangent les autres, ils sont méchants et irritables, ils font des crises. Dans la plupart des cas, ces symptômes disparaissent lorsque l'enfant grandit. Il y a toutefois un petit groupe d'entre eux qui vont passer de là à des actes de vandalisme. Ils allument des incendies, maltraitent les autres et se bagarrent dès les premières années d'école. En grandissant, ils font l'école buissonnière, ils rançonnent les autres, ils sont cruels, et cetera.

[Texte]

Here you start off with a large group of kids who have a touch of antisocial behaviour. As you go through the developmental stage, fewer kids have the serious type of antisocial behaviour. Antisocial behaviour always starts small and then grows. That is important when we consider what we should do.

What causes antisocial behaviour? There are many factors. However, they are at different levels. There are things inside the kid. Some kids will never become antisocial no matter what happens to them. They do not have it in them. Temperamentally, they are not that way. There are other kids about whom you say to yourself, "Gosh, this kid is so aggressive and antagonistic. Unless he or she gets into an unusual environment, they will be in trouble."

There are also family factors. When parents fight, kids are much more likely to be antisocial.

There are also factors in the community. Some communities prevent kids who should exhibit antisocial behaviour from doing so. Some schools protect kids who should exhibit antisocial behaviour.

There are societal factors. People say, "The big problem with antisocial behaviour does not involve any of this stuff. It is really the way kids are raised. The way boys are raised to treat women is the important factor."

These factors interact. It is something complex which we do not understand completely. A kid with a temperamental difficulty who gets into a good school can be cooled down. The implication is that it depends upon where you think the action is found.

We do not know whether we should go in at the individual level or at the community level. There is much research appearing. What is the most effective level at which to intervene? It depends upon how one conceptualizes this type of difficulty.

I wish to raise the whole concept of pathways. Growing up in Canada is like being on a train track. You start off and you just go. At one time or another, every kid gets off the track somewhat. You do not have to explain why that happens because it is just part of growing up. However, they get right back on the track again. Why do they get right back on track again? That is where the idea of pathways comes in.

When you are considering what we can do for kids, do not only look at where the kids are now. Consider how to pull kids around so that they are likely to return to the middle of the path. If kids get off track a bit, you want to ensure that what you do helps that kid and does not push him or her further out than they wanted to go in the first place. The intervention has to be the type that will pull the kid back into the middle.

[Translation]

Ici, vous commencez avec un grand groupe d'enfants qui ont des velléités de comportements antisociaux. À mesure qu'ils grandissent, ils sont moins nombreux à afficher une forme sérieuse de comportement antisocial. Les comportements antisociaux sont toujours très légers au départ et augmentent ensuite. C'est important de le savoir si nous voulons faire quelque chose pour y remédier.

Quelles sont les causes des comportements antisociaux? Il y a de nombreux facteurs qui se situent cependant à différents niveaux. Il y a les caractéristiques propres à l'enfant. Certains enfants ne deviendront jamais des êtres antisociaux quoi qu'il leur arrive. Ils n'en ont pas le tempérament, ils ne sont pas comme ça. Il y a d'autres enfants dont on se dit: «Voilà un enfant qui est bien agressif et rebelle. S'il n'est pas placé dans de bonnes conditions, il aura des difficultés.»

Il y a aussi les facteurs qui ont trait à la famille. Lorsque les parents se battent, les enfants courent bien plus de risque d'être antisociaux.

Il y a aussi les facteurs liés à la collectivité. Certaines collectivités évitent aux enfants qui auraient tendance à le faire d'afficher des comportements antisociaux. Certaines écoles protègent des enfants qui auraient autrement des comportements antisociaux.

Il y a aussi les facteurs propres à la société. Les gens vont dire: «Le gros problème que posent les comportements antisociaux n'a rien à voir avec tout cela. Tout vient en fait de la façon dont les enfants sont élevés. Le facteur important est la façon dont les garçons apprennent à traiter les femmes lorsqu'ils sont élevés.»

Ces facteurs agissent les uns sur les autres. C'est quelque chose de complexe que nous ne comprenons pas tout à fait. Un enfant qui a un tempérament difficile peut être ramené à de meilleurs sentiments lorsqu'il entre dans une bonne école. Par conséquent, tout dépend du niveau où on pense devoir situer l'intervention.

Nous ne savons pas s'il faut agir au niveau individuel ou à celui de la collectivité. De nombreuses recherches sont faites. À quel niveau est-il préférable d'intervenir? Tout dépend de la façon dont on considère ce type de difficulté.

J'aimerais évoquer toute la question des voies à suivre. Un enfant élevé au Canada est en quelque sorte mis sur une voie, comme un train. Il démarre et il lui faut ensuite avancer. À un moment ou à un autre, tout enfant sort quelque peu de la voie. On ne l'explique pas parce que c'est tout simplement ainsi qu'on élève les enfants. Toutefois, ils reviennent immédiatement dans la bonne voie. Pourquoi reviennent-ils dans la bonne voie? C'est de là qu'est partie toute cette notion des voies à suivre.

Lorsque cherche à voir ce que l'on peut faire pour ces enfants, il ne faut pas uniquement regarder où ils en sont au moment considéré. Il faut chercher à les tirer de manière à ce qu'ils reviennent probablement dans la bonne voie. S'ils s'écartent quelque peu de la voie, il faut s'assurer que l'on agit de manière à les aider et à ne pas les éloigner davantage de la voie à suivre qu'ils ne voulaient le faire à l'origine. Il faut que l'intervention soit de nature à ramener l'enfant au milieu de la voie.

[Text]

The whole concept of pathways is extremely important. It applies to the kids about whom you are concerned. It applies to young kids, et cetera.

I will show you one pathway. I am referring to the early onset group. This will be familiar to many of you. This is the major subgroup, at least in terms of severity.

The information on this slide shows a kid who is irritable and tough to raise. He or she is growing up, usually with a mom, but it could be a dad, who is under high stress and overwhelmed. In the preschool years, the harder the mom tries to discipline the kids, the worse things get. She threatens and does not follow through on her threats. She gets exasperated. When I see these kids and mothers clinically at age five, the mother is completely demoralized. She cannot do a darn thing with this kid. I ask, "Have you tried this?" She will say, "I have tried everything."

This is a kid who will enter school next year. He does not have adequate social skills. In Canada, we find that when poor children enter Grade 1, they tend to be about two years behind in terms of cognitive skills. You can now see what it will be like for this child in school. They have aggressive behaviour. They are disliked by their peers, their teacher, and their parents. They cannot do well in school.

I remember these kids when I was growing up. I am sure you do too. They were out to one side. They smoke early, and they are tough. It is not just that they exhibit antisocial behaviour. They are depressed. They think they are not worth anything. They all hang out together.

As adolescents, you find that these two things take over. They are alienated from the mainstream, and they associate with deviant peers. That is an important root to adolescent delinquency.

That is an example of the idea of pathways. When you see kids, you are always concerned about what kind of interventions will push them back into the middle and not further to the outside.

The things that cause kids to be aggressive may not be the same things that decide whether the antisocial behaviour becomes worse or better. The determinants of onset are not necessarily the same as the determinants of exacerbation or remission. This is an important issue. Whatever it is that you think makes a kid aggressive in the first place, the same factors may not be involved in determining whether he or she continues to be aggressive.

[Traduction]

Toute cette question des voies à suivre est extrêmement importante. Elle s'applique aux enfants qui soulèvent des préoccupations. Elle s'applique aux enfants tout jeunes, et cetera.

Laissez-moi vous montrer une voie à suivre. Je vous parle du groupe dont les comportements se révèlent dès la petite enfance. Vous êtes nombreux à connaître ces enfants. Ce sont ceux de la première catégorie, du moins pour ce qui est de la gravité des symptômes.

L'information que vous voyez sur cette diapositive fait état d'un enfant irritable et difficile à élever. Cette fille ou ce garçon est élevé généralement par sa mère, mais ce peut être aussi le père, qui est soumise à une grande tension et qui est dépassée. Avant que l'enfant ait atteint l'âge scolaire, plus la mère essaie de faire de la discipline, plus les choses empirent. Elle menace l'enfant et n'exécute pas ses menaces. Elle en devient exaspérée. Lorsque je vois arriver ces enfants à l'âge de cinq ans et ces mères qui viennent me consulter, je peux voir que la mère est complètement démoralisée. Elle ne peut plus rien faire de son enfant. Je lui demande si elle a essayé telle ou telle chose et elle me répond qu'elle a tout essayé.

C'est un enfant qui va entrer à l'école l'année suivante. Il n'a pas atteint un développement social suffisant. Au Canada, nous constatons que lorsque les enfants des familles pauvres entrent en première année, ils ont tendance à avoir quelque deux ans de retard sur le plan des connaissances. On peut voir alors quelle va être la vie de ces enfants à l'école. Ils ont un comportement agressif. Ils sont détestés par leurs camarades, par leurs enseignants et par leurs parents. Ils ne peuvent pas réussir à l'école.

J'ai connu ces enfants lorsque j'étais moi-même enfant. Je suis sûr que vous vous en rappelez vous aussi. Ils se tenaient à l'écart. Ils se sont mis à fumer très tôt et c'était des durs. Ils n'affichent pas simplement un comportement antisocial. Ils sont déprimés. Ils ont le sentiment de n'avoir aucune valeur. Ils se tiennent en groupe.

À l'adolescence, vous constatez que ces deux caractéristiques prennent le dessus. Ces jeunes sont séparés de la majorité et ils s'associent à des camarades en butte comme eux à la société. C'est un facteur important de délinquance chez les adolescents.

Voilà un exemple qui illustre le principe des voies à suivre. Face à un enfant, on se demande toujours quel est le type d'intervention qui va le ramener dans la bonne voie et non l'en écarter davantage.

Les raisons qui vont rendre un enfant agressif ne sont peut-être pas les mêmes que celles qui détermineront dans quelle mesure ce comportement antisocial va s'aggraver ou s'améliorer. Les facteurs qui déterminent l'apparition des symptômes ne sont pas nécessairement les mêmes que ceux qui sont la cause d'une résorption ou d'une aggravation de ces symptômes. Il s'agit là d'un point important. Quelles que soient les raisons qui à notre avis font qu'un enfant est agressif au départ, ce ne seront pas nécessairement les mêmes qui vont déterminer dans quelle mesure il va continuer ou non à être agressif.

[Texte]

A good example would be the issue of stigmatization. One of the most powerful things that keeps this behaviour continuing in some kids and not in others is that he or she has the feeling that this behaviour is central to them. They have it, and they have a lot of it. It takes on a life of its own.

You may feel you know what caused this antisocial behaviour in the first place — broken homes, bad temperament — but when this thing gets going and the stigmatization takes over, a kid gets the feeling that he or she has it. When a kid gets that feeling and it is reinforced by the interventions we attempt, the kid thinks, "My gosh, this is me. This is inside of me, and it is fixed." That appears to be a major issue in whether or not these kids continue their antisocial behaviour.

There are only three ways to get this behaviour under control. First, you attempt to help the kids who have a lot of it. That is the clinical approach. It has a lot of advantages. It is an efficient approach. You know who has it. However, there are many disadvantages as well. It is extremely expensive, and there is the possibility of further stigmatization.

Second, you attempt to target the high-risk group before they get this antisocial behaviour. The advantage is no stigmatization, and you can get them early on. However, there are many difficulties with this approach as well. You must target the kids accurately. You might say, "Let us pick these kids up in the preschool years. We will do something for them then." The fact is you cannot target them accurately in the preschool years. It is not easy to target individuals who will have problems down the line. We would like to target them, but we do not yet know enough to be able to do that.

The third type of program is a universal program. This program is for all kids: social skills training in the classroom; an enriched environment for all preschool kids; and recreation programs across the map. People say the disadvantage of universal programs is that they do the most for kids who do not exhibit much antisocial behaviour.

Within these three levels, there are advantages and disadvantages. In Canada, most of the money is directed toward in the clinical programs. We do not have enough money to do something in targeted and universal ways.

One other type of universal program is skills training in schools and parent education. Having kids read to their parents raises their self-esteem and reading level.

The way society is organized around kids is also a factor. You could have a mean-spirited society. If your society is not willing to include these kids in its activities and instead excludes them,

[Translation]

La stigmatisation nous fournit un excellent exemple. L'un des moteurs les plus puissants de la poursuite de ce genre de comportement chez certains enfants et non pas chez d'autres, c'est le fait qu'ils ont l'impression que ce comportement est un élément essentiel d'eux-mêmes. C'est le sien, et c'est très fort. C'est une évolution qui suit son propre cours.

Vous aurez peut-être l'impression de savoir ce qui a causé ce comportement antisocial au départ (un foyer éclaté, un tempérament difficile) mais lorsque ce comportement évolue et que l'on commence à le stigmatiser, l'enfant a l'impression que c'est au dedans de lui. Lorsqu'il ressent ce genre de choses et lorsque ce sentiment est renforcé par nos tentatives d'intervention, l'enfant se dit: «Finalement, c'est moi. C'est au dedans de moi et c'est figé.» Voilà qui paraît particulièrement important lorsque l'on cherche à savoir si ces enfants vont persister dans leur comportement antisocial.

Il n'y a que trois façons de contrôler ce genre de comportement. Il faut tout d'abord essayer d'aider les enfants qui en sont le plus affectés. C'est l'approche clinique, qui présente beaucoup d'avantages. C'est l'approche efficace. On sait qui est concerné. Toutefois, cette méthode présente aussi de nombreux inconvénients. Elle est extrêmement onéreuse et elle risque de stigmatiser encore plus les intéressés.

En second lieu, on peut s'efforcer de repérer le groupe à haut risque avant qu'il affiche ce comportement antisocial. L'intérêt, c'est qu'il n'y a aucune stigmatisation et que l'on peut intervenir très tôt. Cette approche présente toutefois elle aussi de nombreuses difficultés. Il faut repérer précisément les enfants. On pourrait dire: «Intervenons auprès de ces enfants avant qu'ils aient atteint l'âge scolaire. Nous pourrions alors faire quelque chose pour eux.» En réalité, on ne peut pas les repérer avec certitude avant qu'ils aient atteint l'âge scolaire. Il n'est pas facile de repérer les individus qui vont avoir des problèmes à l'avenir. Nous aimerions le faire, mais nous n'en savons pas encore suffisamment pour y parvenir.

Le troisième type de programme est un programme universel. Ce programme s'adresse à tous les enfants: une formation en relations sociales en classe, un cadre enrichi pour tous les enfants d'âge préscolaire et des programmes de loisir à tous les niveaux. L'inconvénient des programmes universels, dit-on, c'est qu'ils profitent surtout aux enfants qui n'affichent pas des comportements antisociaux très marqués.

À chacun de ces trois niveaux, il y a des avantages et des inconvénients. Au Canada, la plupart des fonds sont consacrés aux programmes cliniques. Nous n'avons pas suffisamment d'argent pour agir sur des groupes précis ou d'une façon universelle.

Il y a un autre type de programme universel qui est celui de l'apprentissage des relations sociales dans les écoles et la sensibilisation des parents. Les enfants que l'on fait lire devant leurs parents acquièrent davantage de confiance et améliorent leur capacité de lecture.

La façon dont la société s'organise autour des enfants joue aussi un rôle. Il peut y avoir des sociétés très dures. Si votre société n'est pas prête à accepter ces enfants dans ses activités et choisit

[Text]

then you do not have a chance of succeeding. You are trying to intervene, but you can never get society to accept them. That is a major problem, at least in an anecdotal way, in the place I now live.

If antisocial behaviour could be reduced markedly in childhood and adolescence, it would be significantly reduced in adults within one generation. The kids who commit high school violence have virtually always been a severe difficulty early on.

We must evaluate what works. We must determine what does more good than harm. Everyone feels that what they do is effective, but we must decide what works at the clinical, the target, and the universal levels.

We know what works. What works is reasonably priced. We know on whom it works. Without that, we will flounder, even though we have great intentions.

Senator Andreychuk: Bill C-37 deals with amendments to the Young Offenders Act. The bill takes the approach that lengthening sentences and dealing more harshly with violent youth offenders will be successful in deterring them. Do you agree?

Dr. Offord: Whatever happens, it should be evaluated. No one knows the answer ahead of time.

I do not have a "yes" or "no" answer for you. The evidence, limited as it is, shows that if the action of further lengthy sentences stigmatizes these kids to the point where they are labelled and feel hopeless about any other course of action available to them, then these proposed measures will clearly not be in their interests.

We want to ensure that society is safe. Good evidence shows that society may be safe when kids are in prison for long periods of time. However, as individuals, it probably cuts down the pathways open to them when they want to give up antisocial behaviour and move into the mainstream of Canadian life.

Senator Pearson: That is a clear exposition of what it is to be an adolescent and how antisocial behaviour starts. Our concerns about this bill revolve not so much around the kids who need diversion, of which there are many, but the ones on the more severe end of the scale.

At a conference last June, a rather remarkable young man gave us a presentation of his rocky history. Perhaps you could talk a bit about him. This was a very violent young man.

Dr. Offord: Many kids with a lot of antisocial behaviour grow out of it on their own for reasons we do not understand. That is where the pathways come into play. Kids who have been involved in juvenile court two times will probably grow out of it. The problem is that when we try to get them out of it, it is not

[Traduction]

plutôt de les exclure, on n'a aucune chance de réussir. On essaie d'intervenir, mais on n'arrive jamais à faire en sorte que la société les accepte. C'est un gros problème, du moins dans certains cas particuliers, là où j'habite en ce moment, par exemple.

Si l'on parvenait à réduire de façon notable les comportements antisociaux chez les enfants et les adolescents, ils diminueraient de façon significative chez les adultes en une seule génération. Les enfants qui commettent des actes de violence à l'école ont presque toujours de grosses difficultés dès leur entrée dans la vie adulte.

Nous devons évaluer ce qui fonctionne. Nous devons déterminer ce qui fait plus de bien que de mal. Tout le monde a l'impression d'agir efficacement, mais il nous faut décider quelles sont les choses qui fonctionnent au niveau clinique, quels sont les groupes cibles et quelles sont les démarches à entreprendre au niveau universel.

Nous savons ce qui fonctionne. Quelles sont les opérations dont le coût est raisonnable. Nous savons sur qui c'est efficace. Si nous n'agissons pas ainsi, nous échouerons, malgré toutes nos bonnes intentions.

Le sénateur Andreychuk: Le projet de loi C-37 traite des modifications apportées à la Loi sur les jeunes contrevenants. Le projet de loi part du principe qu'en allongeant les peines et en durcissant le traitement infligé aux jeunes contrevenants violents on réussira à les dissuader. Êtes-vous d'accord?

Le docteur Offord: Il conviendra d'évaluer les résultats, quels qu'ils soient. Personne ne connaît la réponse à l'avance.

Je ne peux pas vous répondre par «oui» ou par «non». Il est établi, même si les preuves ne sont encore que limitées, que si le recours à des peines plus longues stigmatise ces enfants au point où ils sont étiquetés et où ils n'ont plus d'espoir de pouvoir changer de comportement, les mesures qui sont ainsi proposées sont évidemment contraires à leurs intérêts.

Nous voulons garantir la sécurité de la société. Il est bien établi que la société peut être plus sûre lorsque ces enfants sont en prison pendant de longues périodes. Toutefois, en tant qu'individu, il est probable que cette solution les limite dans la voie à suivre lorsqu'ils veulent abandonner leur comportement antisocial et retrouver le cours de la vie normale au Canada.

Le sénateur Pearson: Vous nous avez clairement exposé ce qu'est la condition d'adolescent et comment apparaissent les comportements antisociaux. Dans ce projet de loi, nous nous préoccupons moins des enfants qui ont besoin de mesures de déjudiciarisation, et ils sont nombreux, que de ceux qui représentent des cas plus graves.

Lors d'une conférence en juin dernier, un jeune homme assez remarquable nous a raconté son passé assez tumultueux. Vous pourriez peut-être nous en parler quelque peu. C'était un jeune homme très violent.

Le docteur Offord: De nombreux jeunes qui affichent des comportements antisociaux s'en débarrassent d'eux-mêmes pour des raisons que nous ne connaissons pas. C'est là qu'entrent en jeu les voies à suivre. Les enfants qui sont passés à deux reprises devant les tribunaux de la jeunesse réussiront probablement

[Texte]

clear if we do more good than harm. They have many chances throughout their lifetime to get back on track.

I knew a young kid at camp who was a violent guy. He was beating up kids. It was said, "Well, this kid is loaded." Well, he was loaded, but he got back on track. One good relationship meant an awful lot to him. Someone stuck with him. He became involved in extra-curricular activities, such as the camp. He became attached there. He began to belong. He saw himself as having a future.

He was a kid who went out to one side, and then things intervened to pull him back into the centre. Now he is in an acting school on the West Coast and doing quite well. He has a lot of anger in him, but he has come back to the mid-line as far as any criminal activity is concerned.

He illustrates this whole issue. You must ensure that the intervention does not have a detrimental effect on the child. One good relationship is known to be a protective factor for kids. It is important for a child to feel a sense of accomplishment.

Senator Andreychuk: What if the intervention had been to place the child in a custodial facility with not much counselling or intervention?

Dr. Offord: When it comes to kids, you want to do the least intrusive thing. We must look to the child's future and open up pathways in that future. The safety of society is paramount, but the kids must not be stigmatized. They must be given a chance to have a pathway that will push them back into the centre.

We need research. We must evaluate these different programs. If these amendments are approved, their effects must be evaluated. In the absence of that, it is like any other policy decision concerning kids in Canada at the federal and provincial levels where there is no evaluation and therefore no conclusion on whether it does more good than harm.

Senator Doyle: You stated that 5.5 per cent of the children in Canada have problems with serious social behaviour. Of that 5.5 per cent, what percentage present a real risk to society, for example, doing damage to others or to themselves?

Dr. Offord: It is a smaller percentage, probably under 1 per cent. It is not possible to pick out who the offenders will be. The older they get, the more accurate we can be. However, even in our best prediction later on, we will be wrong approximately half the time. In late childhood and adolescence, these kids can turn themselves around. Of the 1 per cent, 50 to 75 per cent may be in serious trouble, and another 20 per cent will get out. I would put the figure at about 1 per cent.

[Translation]

surmonter leurs problèmes. La difficulté, c'est lorsque nous essayons nous-mêmes de les en sortir, nous ne sommes pas sûrs de faire plus de bien que de mal. Tout au long de leur vie, ils ont à maintes reprises la possibilité de revenir dans la bonne voie.

J'ai connu dans un camp de vacances un jeune garçon qui était violent. Il battait les autres enfants. On disait de lui: «Voilà un enfant qui est mal parti.» Il était effectivement mal parti, mais il a réussi à revenir dans la bonne voie. Une seule bonne relation a signifié beaucoup pour lui. Quelqu'un s'est occupé de lui. Il en est venu à s'impliquer dans les activités extrascolaires, comme le camp de vacances. Il s'y est attaché. Il a acquis un sentiment d'appartenance. Il a eu l'impression d'avoir un avenir.

C'est un enfant qui s'était écarté du droit chemin et il s'est passé des choses qui l'ont ramené au milieu de la voie à suivre. Il suit maintenant des cours dans une école de théâtre sur la côte ouest et il se débrouille bien. Il a beaucoup de colère en lui, mais il est revenu dans la bonne voie pour ce qui est des activités criminelles.

Il illustre bien toute cette question. On doit s'assurer que l'intervention n'a pas d'effet pernicieux sur l'enfant. On sait qu'une seule bonne relation est un facteur de protection pour les enfants. Il est important qu'un enfant ait l'impression de réaliser quelque chose.

Le sénateur Andreychuk: Que se serait-il passé si l'intervention avait consisté à placer l'enfant dans un établissement de garde sans autre mesure de counselling ou d'accompagnement?

Le docteur Offord: Lorsqu'on a affaire à des enfants, on doit s'efforcer d'intervenir le moins radicalement possible. Il faut tenir compte de l'avenir de l'enfant et ouvrir des voies à suivre pour l'avenir. La sécurité de la société passe avant tout, mais il ne faut pas stigmatiser les enfants. On doit leur donner la chance de suivre un cheminement qui les ramènera dans la bonne voie.

Nous avons besoin de faire des recherches. Il nous faut évaluer ces différents programmes. Si ces modifications sont adoptées, il conviendra d'en évaluer les effets. Sinon, tout se passera comme dans toutes les autres décisions politiques prises au sujet des enfants au Canada aux niveaux fédéral et provincial, sans qu'il n'y ait aucune évaluation et donc sans que l'on puisse conclure que l'on fait plus de bien que de mal.

Le sénateur Doyle: Vous avez commencé par dire que 5,5 p. 100 des enfants au Canada ont de graves problèmes de comportement social. Parmi ces 5,5 p. 100, quel est le pourcentage qui pose de véritables risques pour la société, qui risque de porter préjudice à eux-mêmes ou aux autres, par exemple?

Le docteur Offord: Le pourcentage est faible, probablement moins de 1 p. 100. Il n'est pas possible de déterminer à l'avance qui vont être les contrevenants. Plus ils prennent de l'âge, plus on peut être précis. Toutefois, même lorsqu'on arrive plus tard aux prédictions les plus précises, on se trompe environ une fois sur deux. À la fin de leur enfance et au moment de l'adolescence, ces enfants peuvent surmonter complètement leurs difficultés. Sur ces 1 p. 100, la moitié ou les trois quarts auront de grosses difficultés et il en reste encore 20 p. 100 qui vont s'en sortir. Je situerais ce chiffre aux alentours de 1 p. 100.

[Text]

Senator Doyle: Does involvement in a serious incident have an effect? Does it frighten the child out of his difficulty, or does it enhance the possibility of a second offence?

Dr. Offord: Are you are asking if imprisonment frightens kids?

Senator Doyle: I am not necessarily speaking of imprisonment. The youth has been involved in a traumatic situation in which he has been the person responsible.

Dr. Offord: Studies show that half of the aggressive 14-year-olds are caught and go through the juvenile court system, and the other half do not. Those that are caught and processed through the juvenile court system change their peer group while in custody. That has been well documented. They view the police in a hostile and aggressive way. The whole experience appears to harden them. They are worse off than if they were not caught.

However, that must be balanced against what is needed to keep society safe. For the individual youth, the route chosen must be the least intrusive. Programs must always point in the direction of pushing kids back into the middle at all stages of the development.

Senator Bacon: We complain about single mothers being overburdened and trying to earn a living and take care of their children. Are poverty and the lack of a father figure factors for more antisocial behaviour? Do you find more problems in those situations?

Dr. Offord: Being the offspring of a single mom puts you at risk for antisocial behaviour as a group. The difficulty is that, in Ontario, about 45 per cent of single moms are extremely poor. Among the poor, the children of single parents are no worse off than the children of two parent families in terms of aggressive behaviour. It is the same among the middle class.

One of the mechanisms that appears to put the offspring of single parents at risk is that many of these kids are poor. The issue of why poor kids are at risk is not completely understood. It is probably complex.

They do not have the opportunities that are so vital to kids in terms of programs outside the home. Recreation programs are common in Canada among the middle class. Poor kids do not have access to them.

All kids need the best outside-the-home programs a country can provide. If we can facilitate that, it appears to be quite successful in pulling kids back in to the mid-line.

[Traduction]

Le sénateur Doyle: Est-ce que l'implication dans un incident grave a des répercussions? Est-ce que l'enfant, effrayé, en vient à surmonter ses difficultés ou est-ce qu'il est davantage enclin par la suite à commettre une deuxième infraction?

Le docteur Offord: Vous me demandez si l'emprisonnement fait peur aux enfants?

Le sénateur Doyle: Je ne me réfère pas nécessairement à l'emprisonnement. Je parle des jeunes qui se sont retrouvés dans une situation traumatisante dont ils étaient personnellement responsables.

Le docteur Offord: Les études démontrent que la moitié des adolescents agressifs âgés de 14 ans sont pris et passent devant les tribunaux de la jeunesse et que l'autre moitié de ces adolescents ne sont pas pris. Ceux qui sont pris et qui passent devant les tribunaux de la jeunesse changent de camarades lorsqu'ils sont incarcérés. Ce sont les choses qui ont été bien étudiées. Ils considèrent la police de manière hostile et agressive. Toute cette expérience semble les durcir. Leur attitude est pire que celle qu'ils avaient avant d'être pris.

Tout cela doit cependant être mis en regard des impératifs de sécurité de la société. Au niveau personnel, il faut que la solution choisie pour chacun de ces jeunes soit la moins contraignante possible. Les programmes doivent toujours viser à ramener les enfants dans la bonne voie à tous les stades de leur développement.

Le sénateur Bacon: Nous nous plaignons que les mères de famille monoparentale sont débordées lorsqu'il leur faut à la fois gagner leur vie et s'occuper de leurs enfants. Est-ce que la pauvreté et l'absence du père accentuent les comportements antisociaux? Est-ce que vous relevez davantage de problèmes dans ces cas-là?

Le docteur Offord: Les enfants élevés par une mère de famille monoparentale font partie d'un groupe à risque pour ce qui est des comportements antisociaux. Le problème, c'est qu'en Ontario, 45 p. 100 environ des mères de famille monoparentale sont extrêmement pauvres. Parmi les pauvres, les enfants des familles monoparentales ne sont pas plus mal placés que ceux qui ont leurs deux parents pour ce qui est des comportements agressifs. C'est la même chose pour la classe moyenne.

L'un des mécanismes qui semble faire en sorte que les enfants des familles monoparentales courent des risques est celui de la pauvreté de ces enfants. On ne sait pas vraiment pourquoi les enfants pauvres courent des risques. La question est probablement complexe.

Ils ne bénéficient pas des possibilités, dont l'importance est si fondamentale, que procurent les programmes dispensés aux enfants à l'extérieur du foyer. Des programmes de loisir sont dispensés couramment au Canada à la classe moyenne. Les enfants pauvres n'y ont pas accès.

Tous les enfants ont besoin d'accéder aux meilleurs programmes dispensés à l'extérieur du foyer que peut procurer le pays. Par ce moyen, il semble que nous réussirions assez bien à ramener les enfants dans la bonne voie.

[Texte]

The offspring of single parents are at risk. When you control their income, they are not more at risk. Among poor kids, there are few opportunities for universal programs that all of us take for granted for our kids.

If your idea is to eliminate poverty and thus eliminate all the antisocial behaviour among the poor in kids in Ontario, that would reduce antisocial behaviour by only 15 per cent. Most antisocial behaviour originates in the middle class. Kids have a greater risk if they are poor, but most of the kids are not poor. Our data shows that 85 per cent of conduct disorder and antisocial behaviour from kids is from kids other than those who are poor.

Senator Pearson: Is there a group of children who have other attributes which are not remediable, namely psychopathic or sociopathic children? Can they be identified early? If so, what kinds of treatment is possible for them? They will probably come into the criminal justice system. Should one respond to them differently?

Dr. Offord: They cannot be identified early on. If you attempt to pick these kids out between the ages of three and five, you cannot do so with certainty at such an early age.

Yes, there is a small group of kids that will be at a severe risk. In the United States, 7 per cent of the kids account for over 50 per cent of the violent crime. Those kids will need security and intense help. You must be cautious about giving them unsupervised settings.

We do not know what is to be done for them because there has never been an adequate evaluation of the kinds of things that appear to work for them. We do know that if you are to do something for them, it will have to be more than an institutional program. We have to ensure that not all the money is spent in institutional care. There must be an "after care" program in the community to give these kids a lot of support.

Senator Pearson: At the time they are actually in the system at the age of 15 or 16, is it possible to identify them on a clinical basis?

Dr. Offord: It is more possible. Not that much work has been done on that, but it appears that it is more possible to identify who is at higher risk as the kids get older, based on the history and the number of offences.

Keep in mind that a significant minority of these kids are able to get out of it, for reasons that we do not understand. We do know that they may have to be kept in for the safety of the community. However, the longer they are imprisoned and out to one side, the more they know they have it and the more they feel that they will never have a chance of getting back in.

Senator Andreychuk: Do they come out more violent?

[Translation]

Les enfants des familles monoparentales sont un groupe à risque. Lorsqu'on tient compte de leur revenu, les risques disparaissent. Les enfants pauvres bénéficient très peu des possibilités offertes par des programmes universels qui nous apparaissent à tous comme allant de soi pour nos enfants.

Si vous avez l'intention d'éliminer la pauvreté et donc les comportements antisociaux chez les enfants pauvres en Ontario, les comportements antisociaux ne diminueront que de 15 p. 100. La plupart des comportements antisociaux sont le fait de la classe moyenne. Les enfants courent de plus grands risques s'ils sont pauvres, mais la plupart des enfants ne sont pas pauvres. Les données dont nous disposons nous révèlent que 85 p. 100 des troubles de comportement et des comportements antisociaux chez les enfants sont le fait d'enfants qui ne sont pas pauvres.

Le sénateur Pearson: Y a-t-il un groupe d'enfants qui présente des caractéristiques auxquelles on ne peut pas remédier, notamment les enfants psychopathes ou sociopathes? Peut-on les identifier très tôt? Dans l'affirmative, quelles sont les formes de traitement qu'on peut leur appliquer? Ils vont probablement se retrouver aux prises avec la justice pénale. Doit-on réagir différemment dans leur cas?

Le docteur Offord: On ne peut pas les identifier très tôt. Entre trois et cinq ans, c'est très tôt, et il est impossible de les déceler avec certitude.

Oui, il y a un petit groupe d'enfants qui présentent des risques graves. Aux États-Unis, 7 p. 100 des enfants commettent plus de 50 p. 100 des crimes violents. Ces enfants ont besoin d'un environnement sécuritaire et d'une aide intensive. Il faut prendre bien soin de ne pas les laisser dans un milieu non supervisé.

Nous ne savons pas ce qui est fait pour eux parce qu'il n'y a jamais eu d'évaluation suffisante de tout ce qui semble leur convenir. Nous ne savons pas, lorsqu'on intervient pour les aider, s'il faut agir davantage dans un cadre institutionnel. Nous devons nous assurer de ne pas dépenser tout notre argent dans les soins dispensés en établissement. Il faut qu'il y ait un programme «de suivi» au sein de la collectivité pour que ces enfants puissent être suffisamment aidés.

Le sénateur Pearson: Au moment où ils entrent effectivement dans le système à l'âge de 15 ou 16 ans, est-il possible de les identifier d'un point de vue clinique?

Le docteur Offord: C'est davantage possible. On n'a pourtant pas fait beaucoup d'études à ce sujet, mais il semble qu'il soit davantage possible d'identifier quels sont les enfants à risque lorsqu'ils grandissent compte tenu de leurs antécédents et du nombre d'infractions commises.

N'oubliez pas qu'une minorité significative de ces enfants est en mesure de s'en sortir, pour des raisons que nous ne comprenons pas. Nous savons que pour garantir la sécurité de la collectivité, il faut parfois incarcérer ces enfants. Il n'en reste pas moins que plus leur période d'emprisonnement se prolonge et plus ils sont tenus à l'écart, plus ils ont le sentiment d'être marqués et de n'avoir jamais plus la possibilité de revenir dans le droit chemin.

Le sénateur Andreychuk: Est-ce qu'ils deviennent plus violents?

[Text]

Dr. Offord: That is a good question. I do not think anyone knows the answer. You would have to set up an evaluation system to follow kids over time.

Senator Andreychuk: There have been many studies with adults which show that incarceration without any rehabilitation or access to change of behaviour heightens repeat criminal activity on release. There seems to be data for that.

Dr. Offord: I do not know of any firm data which would answer that question. From what I know, there is every reason to expect that long-term imprisonment will push those kids further toward the antisocial end of the spectrum, in general. However, I do not know of any study that has been conducted on that.

Senator Andreychuk: What are your views on placing young offenders aged 15, 16 or 17 into an adult system?

Dr. Offord: There are real risks with that. I will preface that by saying that it will have to be studied thoroughly. We know that, in part, antisocial behaviour is contagious. People catch it from each other. One would expect that putting teenagers in the adult system would lessen the possibility of a good outcome.

Senator Andreychuk: You have mentioned peer pressure and stigmatization. When teenagers have very antisocial behaviour which gets a lot of publicity, the public often thinks that they are thumbing their noses at authority and showing bravado, and they equal that to these kids being beyond redemption and help.

Can you comment about their behaviour at that point when the spotlight is on them?

Dr. Offord: It is necessary to know more about the offenders than what is seen publicly. All these kids may publicly appear to have the same behaviour. It appears that they are hard and do not give a darn. I would not assume that is necessarily the way they are when you have a chance to talk to them.

As an example, I saw a 15-year-old last week who has been charged with break and enter four times. Her parents are middle class and are worried about her. This kid came in acting as tough as nails. She wore a leather jacket and treated me as though I had an IQ of 20.

I always talk to kids about their different parts. I said to her, "I know you are tough; you do not have to convince me of that. I would like to know about the other parts of you." It does not take long for other parts to show, and it becomes a complex picture. It is not simple any more.

[Traduction]

Le docteur Offord: C'est une bonne question. Je ne crois pas que quelqu'un en connaisse la réponse. Il faudrait mettre sur pied un système d'évaluation assurant le suivi de ces enfants au cours des années.

Le sénateur Andreychuk: De nombreuses études effectuées auprès des adultes démontrent que l'incarcération qui ne s'accompagne d'aucune mesure de réhabilitation ou de modification des comportements incite davantage à la récidive après la libération. Il semble qu'il y ait des statistiques à ce sujet.

Le docteur Offord: À ma connaissance, il n'y aucune donnée probante qui nous permettrait de répondre à cette question. D'après ce que je sais, nous avons toute raison de croire qu'un emprisonnement de longue durée va de manière générale pousser davantage ces enfants du côté de la frange antisociale. Je n'ai toutefois connaissance d'aucune étude ayant été effectuée à ce sujet.

Le sénateur Andreychuk: Que pensez-vous du fait de transférer les jeunes contrevenants de 15, 16 ou 17 ans dans le système s'adressant aux adultes?

Le docteur Offord: Cette mesure suppose de véritables risques. Je préciserai au départ qu'il convient d'étudier la question soigneusement. Nous savons qu'en partie les comportements antisociaux sont contagieux. Ce sont les autres qui nous les enseignent. On peut s'attendre à de mauvais résultats lorsque l'on place des adolescents dans le système pour adultes.

Le sénateur Andreychuk: Vous nous avez parlé de la pression exercée par les camarades et de la stigmatisation. Lorsque les adolescents affichent des comportements fortement antisociaux qui sont très publicisés, l'opinion publique a souvent le sentiment qu'ils se moquent de l'autorité et qu'ils la bravent et elle considère que l'on ne peut plus aider ces enfants.

Que pensez-vous de ce genre de comportement au moment où les feux de l'actualité sont braqués sur eux.

Le docteur Offord: Il est nécessaire d'en savoir davantage sur les contrevenants que ce que l'on en connaît publiquement. Tous ces enfants peuvent sembler avoir publiquement le même comportement. Ils jouent les durs et semblent se ficher de tout. Je ne m'avancerais pas à dire qu'il en est nécessairement ainsi une fois que l'on a la chance de leur parler.

J'ai vu par exemple la semaine dernière une adolescente de 15 ans qui avait été accusée à quatre reprises de vol avec effraction. Ses parents appartiennent à la classe moyenne et s'inquiètent de son sort. Cette enfant jouait les durs. Elle portait une veste de cuir et me traitait comme si j'étais un parfait imbécile.

Je parle toujours aux enfants des différentes parties d'eux-mêmes. J'ai dit à cette fille: «Je sais que tu es une dure, tu n'as pas besoin de m'en convaincre. J'aimerais cependant savoir ce que tu as d'autre en toi.» Ces autres choses n'ont pas mis de temps à apparaître, et le personnage est devenu plus complexe. Tout n'était plus aussi simple.

[Texte]

It would be nuts to incarcerate this kid. She understands the pathway and she, more than anyone, wants to come back into the middle. If society does something which pushes that kid further out than she ever wanted to go, that is not doing her a service. In my opinion, she is not a risk to the community.

Like all of us, when kids get cornered, part of them takes over. When you get hurt, you get mad. When you feel threatened, you act tough. It is a common thing for all of us.

You must always keep in mind the complexities and think of how you would act in that situation. We must not assume that what they present is all of them. That is the issue. What they present is never all of them. It is never all of us. We always present one side of us.

Senator Pearson: We are dealing with balancing the public's perception of its own safety with the needs of the youth. We must know how to accompany the legislation with some comments or a report which leads on to the process, because this will be a long process. Youth justice will evolve over the years. We want to ensure that we are part of pushing it along in the right direction.

If the 15-year-old girl to whom you referred went into a youth custody system, she would more likely than not be jailed.

Dr. Offord: That is correct.

Senator Pearson: I share your assumption — although I am not sure that the public as a whole does — that there is a dynamic within the human being which, all things being equal, will keep us going in a relatively positive direction.

I will not ask you whether you believe in original sin.

Dr. Offord: I am not quite sure that I understand. The pathways in all of our lives are very fragile, and it is the same for kids. I see many kids who left the pathway and the reaction they received pushed them further off than they ever wanted to go.

I will give you one brief vignette. I recently saw a kid who is on the verge of becoming seriously antisocial. He smoked on the school grounds and got expelled for one week. I talked to the school authorities and expressed my view that smoking did not warrant that kind of punishment. I said that keeping the kid out of school for one week would cause a lot of trouble because he would hang around with a very antisocial group and would get into much more trouble. They decided that he could come to school and go to a special area, and that was great.

[Translation]

Il faudrait être fou pour incarcérer cette enfant. Elle comprend la voie à suivre et, plus que tout autre, elle veut revenir dans la bonne voie. Si la société faisait quelque chose pour pousser davantage cette enfant dans une voie qu'elle ne veut pas suivre, elle ne lui rendrait pas service. À mon avis, cette enfant ne pose aucun risque pour la collectivité.

Comme chacun d'entre nous, lorsqu'un enfant est coincé, une partie de lui-même prend le dessus. Lorsqu'on vous blesse, vous vous mettez en colère. Lorsque vous vous sentez menacé, vous jouez les durs. C'est la même chose pour tous.

Il faut toujours tenir compte de la complexité des situations et réfléchir à la façon dont on agirait dans tel ou tel cas. On ne doit jamais partir du principe que le comportement qu'ils affichent les représente entièrement. Tout est là. Leur comportement ne représente jamais la totalité d'eux-mêmes. Nous ne nous révélons jamais entièrement. Nous ne révélons toujours qu'un côté de nous-mêmes.

Le sénateur Pearson: Nous cherchons à concilier la perception qu'a le public de sa propre sécurité avec les besoins des jeunes. Nous devons adjoindre au projet de loi des commentaires ou un rapport qui orienteront la procédure, parce que la procédure sera longue. La justice pour les jeunes va évoluer au fil des années. Nous voulons nous assurer de pousser pour notre part dans la bonne direction.

Si la jeune fille de 15 ans dont vous venez de nous parler entrerait dans un système de prise en charge des jeunes, il est probable qu'elle ne serait pas incarcérée.

Le docteur Offord: C'est exact.

Le sénateur Pearson: Je pars avec vous du principe (même si je ne suis pas sûre que cette opinion soit partagée par l'ensemble du public) qu'il y a une dynamique dans l'être humain qui fait que, tout bien considéré, on est ramené dans une direction relativement positive.

Je ne vais pas vous demander si vous croyez au péché originel.

Le docteur Offord: Je ne suis pas sûr de bien vous comprendre. Au cours de la vie de chacun d'entre nous, les voies à suivre sont très fragiles et il en est de même pour les enfants. Je vois beaucoup d'enfants qui abandonnent la voie à suivre et qui font face en retour à une réaction qui les pousse encore plus loin que là où ils voulaient aller.

Je vais vous conter une brève anecdote. J'ai vu récemment un enfant qui était sur le point de devenir sérieusement antisocial. Il fumait à l'école et a été expulsé pendant une semaine. J'ai parlé aux responsables scolaires et je leur ai dit qu'à mon avis fumer à l'école ne justifiait pas une telle sanction. Je leur ai expliqué que le fait de tenir l'enfant à l'écart de l'école pendant une semaine entraînerait bien des difficultés parce qu'il fréquenterait alors un groupe très antisocial et ferait encore davantage de bêtises. Les responsables ont alors décidé que cet enfant pourrait venir à l'école en restant dans une certaine partie de l'établissement, ce qui a été parfait.

[Text]

The kid may be a touch rotten, but you do not want to do something which will push him way off the path where he did not want to go. If he gets arrested, he will be on a track which will be difficult to correct with the kind of interventions that I do.

I understand the issue has been raised of whether schools should know how antisocial these kids are. That has to be carefully considered. The school gets the idea, "Here he comes." If the kid thinks he has it and the school says, "We are glad you are here but we know you have a lot of it," then we must be careful. The evidence is that that kind of manoeuvre pushes that kid out further. He does not have a chance. That is the kind of thing that will have to be considered.

Senator Doyle: This whole business of schools becoming resource centres for the juvenile crime community frightens the daylights out of me. Teachers keep conduct records according to the problems encountered while running a classroom. If you interrupt someone's deliverance of Portia's mercy speech, you will get a black mark placed on your record. These black marks will come up in that record, and they have nothing to do with the things about which you have been talking today.

I found out not too long ago that psychiatrists in Toronto functioning for juvenile courts were going directly to the schools to get records that had been compiled by teachers who had been gone for five or ten years. The teachers were not there to be questioned, but they had placed a note, as we used to say in the Air Force, "into their log book." There it sat like a criminal record. It probably was not as well thought out as a criminal record, because that is a very precise business.

It worries me that, in making judgments, we allow standards of acceptance of evidence that would never be tolerated in a court of law or in an investigation by hardened police officers. It is not only the juvenile investigators who look for this information. Psychiatrists accept this kind of raw material and make learned recommendations to judges one way or the other, and some poor 12-year-old ends up being treated as though he or she is 18 years old.

Dr. Offord: I cannot speak for all psychiatrists. Whatever evidence you have, you must judge it against who the informant was and the conditions under which the data were collected. You have to be humble about that.

Psychiatrists collect it because, if you have the same thing from different informants, that is more impressive than getting it from one informant. You want to collect everything available, and you want to know what the literature says about this stuff, but you never want to place too much value upon any particular source of evidence that you have, for example, teachers.

[Traduction]

Cet enfant est peut-être quelque peu tordu, même il ne s'agit pas de faire quelque chose qui va le pousser encore plus loin hors de la voie à suivre qu'il ne le souhaite. S'il est arrêté, il va se retrouver sur une voie difficile à redresser avec le type d'interventions qui sont les miennes.

Je sais que l'on s'est posé la question de savoir s'il fallait que les écoles sachent à quel point ces enfants sont antisociaux. Cette question doit être étudiée avec soin. L'école se fait une idée: «Le voilà encore.» Si l'enfant a l'impression d'être marqué et si l'école lui dit «Nous sommes heureux de vous avoir parmi nous mais nous savons que vous êtes très marqué», il faut alors être très prudent. Il est établi que ce genre d'opération pousse encore plus loin cet enfant dans la mauvaise voie. Il n'a plus aucune chance de s'en sortir. C'est le genre de choses qu'il convient d'étudier.

Le sénateur Doyle: Toute cette question des écoles qui se transforment en centre de ressources pour la collectivité des jeunes contrevenants me donne la chair de poule. Les enseignants tiennent des registres de conduite en fonction des problèmes relevés en classe. Si quelqu'un interrompt la récitation d'un discours de Caton sur la miséricorde, son registre est marqué d'un point noir. Ces points noirs s'accumulent dans le registre et ils n'ont rien à voir avec les choses dont vous nous avez parlé aujourd'hui.

Je me suis aperçu il n'y a pas très longtemps que les psychiatres de Toronto agréés auprès des tribunaux de la jeunesse allaient directement dans les écoles consulter les registres compilés par les enseignants depuis cinq ou dix ans. Ces enseignants n'étaient pas là pour répondre aux questions, mais ils avaient placé une note, comme nous avions l'habitude de le dire dans l'aviation royale, «dans leur carnet de bord.» Ces registres opèrent comme des casiers judiciaires. Il est probable qu'ils n'étaient d'ailleurs pas aussi bien conçus qu'un casier judiciaire, parce que ce n'est pas une opération bien précise.

Je suis préoccupé de voir que pour juger de ces questions, nous acceptons des preuves qui ne seraient pas tolérées devant une cour de justice ou lors d'une enquête menée par des agents de police chevronnés. Il n'y a pas uniquement les enquêteurs chargés des questions de la jeunesse qui consultent cette information. Les psychiatres acceptent cette forme de matériau brut et font des recommandations très savantes aux juges dans un sens et dans l'autre et de pauvres enfants de 12 ans sont traités comme s'ils avaient 18 ans.

Le docteur Offord: Je ne peux pas parler au nom de tous les psychiatres. Quelles que soient les preuves que l'on donne, il faut les juger en tenant compte de la qualité de l'informateur et des conditions dans lesquelles les données ont été recueillies. Il faut faire preuve de modestie.

Les psychiatres collectent ce genre de données parce que si plusieurs informateurs disent la même chose, c'est plus probant que lorsque l'on a qu'un seul informateur. On a besoin de recueillir tous les renseignements disponibles, savoir tout ce qui se dit sur telle ou telle chose, mais il ne faut jamais accorder trop de valeur à telle ou telle source de renseignements, par exemple aux enseignants.

[Texte]

Teachers are fun. To give you an example of how difficult this is, we did a research study. We had teachers fill out checklists on kids. I would then phone them up and independently ask them about the kid. One teacher said, "Well, this kid is quite antisocial, but I did not fill out the checklist that way." I asked, "Why not?" She said, "Well, as a teacher, when I think I understand why a kid is antisocial, I never fill these forms out indicating that they are antisocial." That statement took my breath away because that is not the way we think about it in research.

The point you make is important, namely, the difference between what goes on in a teacher's head about what they see in the kid and what they put down on the record. There are a lot of steps in between. Teachers probably deal with these situations in different ways.

Senator Doyle: You spoke of things that must be done for the sake of the community. You also spoke of children who become real risks. We are being asked to make recommendations in which we must divide our concern for children with our concern for adults who feel they are, as you describe, at risk. I do not think you would feel comfortable yourself in a neighbourhood with a halfway house for children who have suffered severe behavioural problems. If you were safe, you would not be sure that all the other members of your family were. It is difficult to suggest what is a minimally reasonable argument on the safety of a person who is living in a community.

Dr. Offord: I agree. It is a complex question. Of course I want to be safe. I also feel that the salvation of my children and grandchildren lies in becoming as tolerant as possible and including these kids in full participation in the community. If we exclude them more than we must, I will feel safer, but the evidence is clear that my children and my grandchildren will be in a bad trouble unless something is done about it.

As a person at my stage in life, I would look ahead and say, "Okay. They are not perfectly safe, but for the next generation we cannot exclude these kids in large numbers." It will be not only them who will be in trouble, but also my children and my grandchildren, and that is intolerable to me.

Senator Doyle: What about your mother and father?

Dr. Offord: It is complicated. There can be communities with a mean spiritedness that distorts the facts. Nothing is perfect, but there has to be a way for Canadians to take responsibility for more than their own kids. That is what we need.

[Translation]

Les enseignants sont drôles. Pour vous donner une idée des difficultés rencontrées, je vous parlerai d'une recherche que nous avons faite. Nous avons demandé aux enseignants de remplir des fiches sur les enfants. Nous les rappelions ensuite et nous leur demandions indépendamment de parler de chaque enfant. L'une des enseignantes nous a déclaré: «En fait, cet enfant est très antisocial, mais je ne l'ai pas mis dans la fiche.» Je lui en ai demandé la raison et elle m'a répondu: «Et bien, en tant qu'enseignante, lorsque je crois savoir qu'un enfant est antisocial, je ne remplis jamais ces fiches de manière à l'indiquer.» Cette déclaration m'a complètement pris par surprise parce que ce n'est pas la façon dont nous concevons les choses dans la recherche.

Vous soulevez un point important, soit celui de la différence entre ce que pense l'enseignant d'un enfant dans sa tête et ce qu'il consigne dans le registre. Il y a bien des étapes intermédiaires. Il est probable que chacun des enseignants juge les situations différemment.

Le sénateur Doyle: Vous nous avez parlé des choses que l'on doit faire pour le bien de la collectivité. Vous nous avez parlé aussi des enfants qui en viennent à poser de véritables risques. On nous a demandé de faire des recommandations faisant la part des choses entre nos préoccupations pour les enfants et nos préoccupations pour les adultes qui se sentent, comme vous l'avez indiqué, menacés. Je ne pense pas que vous vous sentiez vous-même bien à l'aise dans un quartier abritant une maison de transition pour les enfants ayant souffert de gros problèmes de comportement. Même si vous vous sentiez vous-même en sécurité, vous ne seriez pas sûr que tous les autres membres de votre famille le soient. Il est difficile de proposer le minimum qui soit raisonnable pour assurer la sécurité d'une personne habitant au sein d'une collectivité donnée.

Le docteur Offord: Je suis d'accord avec vous. La question est complexe. Il est évident que je veux être en sécurité. Je considère dans le même temps que pour le bien de mes enfants et de mes petits-enfants, il faut me montrer aussi tolérant que possible et faire pleinement participer ces enfants à la vie de la collectivité. Si nous les excluons plus qu'il ne le faut, je me sentirai davantage en sécurité, mais il est clairement établi que mes enfants et mes petits-enfants feront face à une situation bien difficile tant que l'on n'aura pas fait quelque chose.

En tant que personne, à ce stade de ma vie, je peux essayer d'aller plus loin et de dire «très bien. Ces enfants n'offrent pas toutes les garanties de sécurité mais, pour le bien de la génération suivante, on ne peut pas les exclure en grand nombre.» Ce ne seront pas seulement ces enfants qui seront en difficulté, mais aussi mes enfants et mes petits-enfants, et c'est une chose qui m'est intolérable.

Le sénateur Doyle: Et pour ce qui est de votre mère et de votre père?

Le docteur Offord: La question est complexe. Il peut y avoir des collectivités qui font preuve de dureté, ce qui fausse les situations. Il n'y a rien de parfait, mais les Canadiens doivent trouver le moyen d'assumer la responsabilité d'autres enfants que les leurs. C'est ce dont nous avons besoin.

[Text]

I will give you an example. There are communities in Ontario where they will not admit to any recreation programs kids who are any bit of trouble. They want nice, middle class kids in Boy Scouts, little league, hockey, and so on. That is horrible. It may make it easier for them, but those kids have a touch of it anyway. If they are excluded from full participation in community activities, you can bet in the next generation that my kids will pay for that.

The Deputy Chairman: You have been talking about antisocial behaviour. Is there a distinction in what you have been telling us between antisocial behaviour generally and the question of juvenile offenders in a criminal sense? Is there a distinction in your statistics?

Dr. Offord: I can connect that together. Antisocial behaviour is on a spectrum. All kids do a bit; fewer kids do a lot. We then say that there is a cut-off, and kids who are above that have a conduct disorder. That is how it works in the psychiatric realm.

If you look at a juvenile offender, that is someone who got caught. The evidence shows that those who get caught tend to do a lot of antisocial behaviour. However, the majority of kids who do a lot of antisocial behaviour are never caught.

The Deputy Chairman: Some of it is fairly petty too, is it not?

Dr. Offord: Yes. In general, those who are caught and processed in juvenile courts have done all right. However, the majority of kids who have committed similar crimes are not caught. The juveniles tend to get the severe end of the spectrum, but even they may take many pathways.

The Deputy Chairman: From your studies and background, how have past societies fared in this sphere? Do you have any knowledge or views on that?

I seem to remember reading something by Socrates, or perhaps it was someone else, who spoke about teenagers and the problems with teenagers. I may be wrong on that.

Dr. Offord: I do not know enough to be able to give you an intelligent answer to that. There would have to be comparative data in order to do so.

I know that societies differ. It is a difficult matter. I can give two examples. In Sweden, the rich and the poor come closer together than they do in Canada. The big problem in Sweden is aggressive behaviour. It is a tough question to answer in terms of different societies.

Studies of the Amish show that they have no antisocial behaviour. They do not smoke or drink. They do not do anything.

[Traduction]

Je vais vous donner un exemple. Il y a des collectivités en Ontario qui n'admettent aucun enfant ayant une difficulté quelconque dans les programmes de loisir. Elles veulent de gentils enfants de la classe moyenne chez les scouts, dans les petites ligues, au hockey, et cetera. C'est horrible. Leur vie en est peut-être facilitée, mais ces enfants sont déjà un peu marqués. Si on ne leur permet pas de participer pleinement aux activités de la collectivité, je peux vous parier que dès la prochaine génération mes enfants en paieront les conséquences.

Le vice-président: Vous nous avez parlé de comportement antisocial. Y a-t-il une distinction à faire sur les points dont vous nous avez parlé entre les comportements antisociaux en général et la question des jeunes contrevenants d'un point de vue pénal? Y a-t-il une distinction dans vos statistiques?

Le docteur Offord: Je peux relier les deux. Il y a tout un éventail de comportements antisociaux. Tous les enfants en affichent quelques-uns; très peu d'enfants le font systématiquement. Nous disons alors qu'il y a une ligne de démarcation et que tous les enfants qui dépassent cette ligne souffrent d'un trouble de comportement. C'est comme ça que ça fonctionne en psychiatrie.

Un jeune contrevenant, c'est quelqu'un qui a été pris. Il est démontré que ceux qui sont pris ont tendance à avoir des comportements antisociaux très marqués. Il n'en reste pas moins que la majorité des enfants qui ont des comportements antisociaux très marqués ne sont jamais pris.

Le vice-président: Il faut dire aussi que certaines infractions sont pas très graves, n'est-ce pas?

Le docteur Offord: Oui. En règle générale, ceux qui sont pris et qui sont traduits devant les tribunaux de la jeunesse s'en sortent bien. Il n'en reste pas moins que la majorité des enfants ayant commis des délits similaires ne sont pas pris. Les adolescents ont tendance à se retrouver dans la catégorie des infractions les plus graves, mais là encore ils peuvent emprunter de nombreuses voies différentes.

Le vice-président: D'après vos études et votre connaissance du passé, comment s'en sortaient dans ce domaine les sociétés qui nous ont précédé? Le savez-vous?

Il me semble avoir lu dans Socrate, à moins que ce soit chez un autre auteur, quelque chose sur les adolescents et sur les problèmes qu'ils posaient. Je peux me tromper.

Le docteur Offord: Je n'en sais pas suffisamment pour vous répondre intelligemment sur ce point. Il faudrait disposer d'éléments de comparaison pour pouvoir le faire.

Je sais que les choses sont différentes selon les sociétés. C'est une question difficile. Je vais vous citer deux exemples. En Suède les riches et les pauvres ne sont pas aussi différenciés qu'au Canada. Le gros problème en Suède, c'est le comportement agressif. Il est difficile de répondre à cette question pour ce qui est des différences entre les sociétés.

Les études portant sur les Amish nous démontrent qu'ils n'ont pas de comportements antisociaux. Ils ne fument pas et ne boivent

[Texte]

It is not much fun, but they are clean. It is a different society. However, they may pay a price in terms of depression.

As far as the historical perspective, I am not the right person to ask.

The Deputy Chairman: I suppose there are no records in this regard. There is nothing to compare.

Dr. Offord: That is the problem. In terms of anecdotal evidence, people will ask how it is measured. I say that it is just someone's opinion.

If you are talking about trends, you must have the same measures at different points in time. Some people say that the situation is getting worse. In terms of the data, we know a little bit, but not nearly as much as we would like.

Senator Pearson: Historically, other opportunities were provided for the child who was acting out. For instance, they could joust. There were all kinds of things happening when they were younger.

The Deputy Chairman: In the old days, it was said that children should be seen but not heard.

Senator Andreychuk: Dr. Offord talked about the fact that, in today's society, the impacts on children are different. He spoke about the technology, the influences on them, and how our society should adjust. We have not adjusted. You hear many parents saying, "When I was a young person..." but that world was very much closed.

Dr. Offord: When I grew up Ottawa, my world was 10 blocks. Hockey Night in Canada was on the radio. It was the Glebe, and that was it. It sort of faded out. I thought my football and basketball coaches were the best in the world. This was all shattered when my young son came home and said, "My football coach is probably not that good." I asked him why. He said, "Come on. If he was any good, he would be in the NFL."

I see parents who say, "We have worked hard all our life to get this house on the mountain in Hamilton." The kid will say, "Yeah, doc, you should see it. Compared to the stuff we see on TV, it's nothing."

How do you maintain a community responsibility for kids in the same way that we had in the past? It is harder now. All our accomplishments are against the back stage of the world. Nothing matters any more. All the people in the community are just ordinary people. In the past, we had heroes in our community.

The Deputy Chairman: Doctor Offord, we thank you very much for a most interesting presentation.

Senator Pearson: I have had a piece of research done for me on the comparison between the amendments to the Young Offenders Act and the UN Convention on the Rights of the

[Translation]

pas. Ils ne font rien. Leur vie n'est pas drôle, mais ils sont sans reproche. C'est une société différente. Toutefois, ils en payent peut-être le prix en termes de dépression.

Pour ce qui est de la perspective historique, je ne suis pas qualifié pour vous répondre.

Le vice-président: J'imagine que l'on ne dispose pas de documents sur ce point. Il n'y a pas d'éléments de comparaison.

Le docteur Offord: C'est le problème. Ce sont des récits anecdotiques et les gens vont vous demander comment ont été effectuées les mesures. Je dirais qu'il s'agit simplement d'une opinion personnelle.

Lorsqu'on parle de tendances, il faut pouvoir les mesurer à différents moments. Certaines personnes vous diront que la situation empire. Pour ce qui est des données, nous en savons un peu, mais pas autant que nous le voudrions.

Le sénateur Pearson: Au cours de l'histoire, l'enfant qui voulait se défouler avait les possibilités de le faire. Il y avait par exemple les joutes. Il y avait toutes sortes de possibilités lorsqu'ils étaient jeunes.

Le vice-président: Anciennement, on disait qu'il fallait que l'on puisse voir les enfants sans les entendre.

Le sénateur Andreychuk: Le docteur Offord a mentionné que dans la société actuelle les effets sur les enfants sont différents. Il a évoqué le progrès technique, les influences qui s'exercent sur les enfants et la nécessité pour notre société de s'adapter. Nous ne nous sommes pas adaptés. Vous entendez de nombreux parents dire: «Lorsque j'étais jeune...», mais ce monde-là était un monde très fermé.

Le docteur Offord: Dans ma jeunesse, à Ottawa, mon monde était limité à 10 rues. Il y avait la soirée du hockey à la radio. Je connaissais le Glebe, et ça n'allait pas plus loin. Au-delà, tout s'estompait. Je pensais que mes entraîneurs de football et de basket-ball étaient les meilleurs au monde. Ce monde s'est écroulé lorsque mon jeune garçon est rentré à la maison en disant: «Mon entraîneur de football n'est probablement pas très bon.» Je lui ai demandé pourquoi il disait cela et il m'a répondu: «Voyons. S'il était si bon, il serait dans la NFL.»

J'entends des parents qui me disent: «Nous avons travaillé d'arrache-pied toute notre vie pour avoir cette maison sur les hauteurs d'Hamilton.» L'enfant de la maison va vous dire: «Docteur, vous devriez voir ça. Comparé à ce qu'on voit à la télé, ce n'est rien.»

Comment faire en sorte que la collectivité reste responsable des enfants de la même façon qu'elle le faisait par le passé? C'est plus difficile aujourd'hui. Toutes nos réalisations se font avec le monde entier qui nous regarde. Plus rien n'a d'importance aujourd'hui. Tous les gens de la collectivité ne sont que de simples citoyens. Par le passé, nous avions des héros au sein de notre collectivité.

Le vice-président: Docteur Offord, nous vous remercions de cet exposé particulièrement intéressant.

Le sénateur Pearson: J'ai ici une étude qui a été effectuée à mon intention afin de comparer les modifications apportées à la Loi sur les jeunes contrevenants à la Convention de l'ONU sur les

[Text]

Child. This was done for me personally. I have brought some copies because I think they might be useful. Since it is personal research, it has not been translated.

Senator Andreychuk: I attended a meeting at which the new RCMP Commissioner gave a speech. He talked about the fear of crime in society as opposed to real crime in society. I propose to circulate this document at the next meeting, if there are no objections. It is a good synthesis of society's fears today. He certainly pays a lot of attention to the fear of crime as opposed to the reality of crime.

The Deputy Chairman: We would like to see it.

Our last order of business is to pass a motion to cover the travel and living expenses of Dr. Offord.

Senator Bacon: I so move, Mr. Chairman.

The Acting Deputy Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Acting Deputy Chairman: Carried.

The committee adjourned.

[Traduction]

droits de l'enfant. C'est une étude qui a été effectuée personnellement à mon intention. J'en ai apporté quelques copies parce que je crois qu'elle peut être utile. Étant donné que c'est une recherche personnelle, elle n'a pas été traduite.

Le sénateur Andreychuk: J'ai assisté à une réunion au cours de laquelle le nouveau commissaire de la GRC a prononcé un discours. Il a opposé la peur du crime dans la société aux crimes effectivement commis. Je me propose de distribuer ce document lors de la prochaine séance si vous n'avez aucune objection. C'est une bonne synthèse des peurs de notre société actuelle. L'orateur n'a pas manqué de mettre l'accent sur la peur du crime par opposition à la réalité du crime.

Le vice-président: Nous serons heureux d'en prendre connaissance.

Notre dernier point à l'ordre du jour consiste à adopter une motion visant à rembourser les frais de déplacement et de séjour du docteur Offord.

Le sénateur Bacon: Je propose cette motion, monsieur le président.

Le vice-président suppléant: Sommes-nous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

Le vice-président suppléant: La motion est adoptée.

Le comité lève la séance.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

For Bill C-37:

From the National Crime Prevention Council:

Kim Pate, Member;

Ann Sherman, Member.

*From the Centre for Studies of Children at Risk, Chedoke —
McMaster Hospitals:*

Dr. Dan Offord.

Pour le projet de loi C-37 :

Du Conseil national de la prévention du crime:

Kim Pate, membre;

Ann Sherman, membre.

*Du «Centre for Studies of Children at Risk, Chedok
McMaster Hospitals»:*

Le docteur Dan Offord.



First Session
Thirty-fifth Parliament, 1994-95

Première session de la
trente-cinquième législature, 1994-1995

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Président:
L'honorable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Thursday, May 4, 1995

Le jeudi 4 mai 1995

Issue No. 30

Fascicule n° 30

Eighth Proceedings on:
Examination of Bill C-37, An Act to amend
the Young Offenders Act and the Criminal Code

Huitième fascicule concernant:
L'étude du projet de loi C-37, Loi modifiant
la Loi sur les jeunes contrevenants et le Code criminel

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Chairman*

The Honourable P. Derek Lewis, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	* Lynch-Staunton
Bacon	(or Berntson)
Doyle	Murray
* Fairbairn (or Graham)	Neiman
Gigantès	Nolin
Jessiman	Pearson
Kinsella	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Murray substituted for that of the Honourable Senator Desmarais. (May 3, 1995)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

Vice-président: L'honorable Richard J. Stanbury

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	* Lynch-Staunton
Bacon	(ou Berntson)
Doyle	Murray
* Fairbairn (ou Graham)	Neiman
Gigantès	Nolin
Jessiman	Pearson
Kinsella	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste de membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Murray est substitué à celui de l'honorable sénateur Desmarais. (Le 3 mai 1995)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, May 4, 1995
(34)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 256-S Centre Block, at 9:40 a.m., the Chairman, the Honourable Senator Gérald-A. Beaudoin, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Bacon, Beaudoin, Doyle, Lewis, Nolin and Pearson (7).

Other Senator present: The Honourable Senator Stanbury (1).

In attendance: Marilyn Pilon, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Department of Justice:

John Scratch, Senior General Counsel, Human Rights Law Section;

Mary-Anne Kirvan, Senior Counsel, Family and Youth Law Policy Section.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, March 21, 1995, the Committee continued its consideration of Bill C-37, An Act to amend the Young Offenders Act and the Criminal Code. (See *Minutes of Proceedings, Issue No. 23, for the full text of the Order of Reference*).

John Scratch, Senior General Counsel, Human Rights Law Section of the Department of Justice, made a statement and, together with Mary-Anne Kirvan, answered questions.

At 11:05 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 4 mai 1995
(34)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 40, dans la pièce 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Gérald-A. Beaudoin (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Bacon, Beaudoin, Doyle, Lewis, Nolin et Pearson (7).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Stanbury (1).

  galement présente: Du service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, Marilyn Pilon, attachée de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

John Scratch, avocat général principal, Section des droits de la personne;

Mary-Anne Kirvan, avocate-conseil, Section de la politique en matière de la famille et des adolescents.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 21 mars 1995, le comité poursuit son étude du projet de loi C-37, Loi modifiant la Loi sur les jeunes contrevenants et le Code criminel. (*Voir les Procès-verbaux, fasc. né 23, pour le texte intégral de l'ordre de renvoi*).

John Scratch, avocat général principal, Section des droits de la personne du ministère de la Justice fait une déclaration et, aidé de Mary-Anne Kirvan, répond aux questions.

   11 h 05, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greff  re du comité

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, May 4, 1995

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-37, to amend the Young Offenders Act and the Criminal Code, met this day at 9:30 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Gerald-A. Beaudoin (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: This morning we have two witnesses from the Department of Justice, and I understand that they are here this morning to talk on the rights of children.

Mr. John Scratch, Senior General Counsel, Human Rights Law Section, Department of Justice: Thank you very much, honourable senators, for your invitation today to discuss Bill C-37 and the Convention on the Rights of the Child. I understand that you are interested in the process for purposes of the examination of this bill against the provisions of the convention, and whether or not the bill is, in fact, compatible with the convention. What I would propose to do briefly at the opening is to outline the process that we have in the Department of Justice for the examination, make some general observations on the convention and the bill, and then await your questions or concerns with respect to the bill and the convention.

Since its establishment in 1982, the Human Rights Law Section of the Department of Justice has been responsible for providing advice on Canada's international human rights obligations, amongst a number of other things that we do. With respect to this convention, we participated with the Department of Foreign Affairs in the drafting of the convention at the United Nations, and we were responsible for the consultation with the provinces leading to its ratification. I should point out that these provincial consultations are very extensive and involve the federal and provincial governments in examining all of their legislation to ensure consistency with the convention.

We do this for two reasons: one is that, in Canada, the federal government has the power to ratify international human rights conventions, but in many areas it is the provinces that have jurisdiction over the subject matter. In the area of children, this is very much the case. Second, in Canada, international human rights conventions are not self-executing, and by that I mean that upon ratification they do not automatically become part of the law of Canada, so as to give rise to causes of actions in Canadian courts when they are breached. In Canada, we must implement these conventions through domestic legislation. Therefore, we want to ensure that our laws conform; that we have made changes to laws, or that we have made the appropriate reservations to the convention before we ratify.

Canada ratified the Convention on the Rights of the Child in 1991 and we entered two reservations and one statement of understanding. For the purpose of the examination of this bill, I think that the relevant reservation is the one made to

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 4 mai 1995

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, saisi du projet de loi C-37, Loi modifiant la Loi sur les jeunes contrevenants et le Code criminel, se réunit ce jour à 9 h 30 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Gerald-A. Beaudoin (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Nous entendons ce matin deux témoins du ministère de la Justice, et je crois savoir qu'ils traiteront des droits de l'enfant.

M. John Scratch, avocat général principal, Section des droits de la personne, ministère de la Justice: Merci beaucoup, honorables sénateurs, de m'avoir invité à vous parler du projet de loi C-37 et de la Convention relative aux droits de l'enfant. Je crois savoir que vous souhaitez examiner les dispositions de ce projet de loi à la lumière de la convention afin de déterminer si le projet de loi est bien compatible avec la convention. Je me propose donc, brièvement, de vous esquisser le processus que nous suivons au ministère de la Justice à cette fin, de formuler quelques remarques générales sur la convention et le projet de loi, puis de répondre à vos questions ou préoccupations à cet égard.

Depuis sa création en 1982, la Section des droits de la personne du ministère de la Justice est chargée, entre autres, de fournir des avis sur les obligations internationales du Canada dans le domaine des droits de la personne. Pour ce qui est de cette convention en particulier, nous avons participé, de concert avec le ministère des Affaires étrangères, à sa rédaction aux Nations Unies et étions responsables de la concertation avec les provinces en prévision de sa ratification. Je vous signale que ces consultations avec les provinces sont très poussées et obligent tant le gouvernement fédéral que les provinces à passer en revue toutes leurs lois afin de vérifier leur conformité.

Nous le faisons pour deux raisons: premièrement, au Canada, c'est le gouvernement fédéral qui a le pouvoir de ratifier les conventions internationales sur les droits de la personne, alors que les domaines couverts par ces conventions relèvent bien souvent des provinces. C'est le cas, en particulier, de l'enfance. Deuxièmement, au Canada, les conventions internationales sur les droits de la personne ne sont pas auto-exécutoires. J'entends par là que, après ratification, elles ne sont pas automatiquement intégrées au droit canadien en ce sens qu'il existerait des recours auprès des tribunaux canadiens en cas de violation. Nous devons donc donner effet à ces conventions par le biais de lois nationales. Par conséquent, il s'agit de veiller à ce que toutes nos lois soient conformes et les modifier le cas échéant avant de ratifier une convention.

Le Canada a ratifié la Convention relative aux droits de l'enfant en 1991 et nous avons émis deux réserves et signé un protocole d'entente. Aux fins de ce projet de loi, je pense que la réserve pertinente est celle que nous avons formulée à l'égard du

[Texte]

Article 37 (c), where we said that while we accepted the general principles, Canada reserved the right not to detain children separately from adults in circumstances where this is not appropriate or feasible.

There is no individual complaint mechanism under the Convention on the Rights of the Child. The progress of implementing this convention by states is monitored by the United Nations Committee on the Rights of the Child, which was established under the convention. It does that by examining reports submitted by states. Each state party which ratifies the convention is required to submit a report two years after its ratification, and then every five years. In examining these reports, the committee will express its views on the measure of compliance of the state party with the convention.

Canada will present its first report to the Committee on the Rights of the Child this month — in fact, the end of this month, May 24 and 26, in Geneva. I am sure that the committee will be interested in the issues raised by Bill C-37.

After the ratification of human rights conventions, the role of the Human Rights Law Section in the Department of Justice is to give legal advice to the government on this convention. This is especially important on the development of policies and legislation. We were consulted extensively throughout the process of the development and drafting of Bill C-37. Many of the issues that we raised were taken into consideration in the developmental stages of this bill. A quick reading, I think, would indicate that a number of provisions of the bill clearly reflect the spirit of the convention: the declaration of principle, the provision of legal counsel, the expansion of grounds which permit a detailed assessment, and options for keeping young persons out of custody.

I also must point out the Convention on the Rights of the Child is still very new, and we have not yet had the benefit of extensive consideration by the UN committee on the interpretation of the various articles of the convention. Those articles are very general. While some may disagree with our interpretation of what constitutes compliance, I want to assure the members of this committee that in the Department of Justice we have taken this task very seriously.

In our review, the most relevant articles of the convention were, first of all, Article 3, the best interests of the child; Article 37, the prohibition against torture and the treatment of children deprived of their liberty; and Article 40, treatment in penal matters. Very briefly, these articles provide that in actions concerning children, the best interests of the child should be a primary consideration; that children should not be subjected to torture; that capital punishment or life imprisonment without the possibility of release should not be imposed; that children deprived of their liberty should be treated in a manner which takes into account the needs of persons of their age; that children deprived of their liberty have the right to prompt access to legal and other appropriate assistance, as well as the right to challenge the legality of the deprivation of liberty.

[Translation]

paragraphe 37 c), en disant que si nous acceptons, certes, les principes généraux, nous nous réservons le droit de ne pas mettre sous garde les enfants séparément des adultes lorsque cela n'est pas approprié ou praticable.

La Convention relative aux droits de l'enfant ne prévoit pas de mécanisme de plainte individuelle. L'application de la convention par les États est contrôlée par le comité des droits de l'enfant des Nations Unies, érigé en vertu de la convention. Pour ce faire, ce comité examine les rapports que lui soumettent les États. Chaque État signataire est tenu de soumettre un rapport deux années après la ratification, puis tous les cinq ans ensuite. Après examen de ces rapports, le comité exprime des avis sur la mesure dans laquelle l'État signataire respecte la convention.

Le Canada présentera son premier rapport au comité des droits de l'enfant des Nations Unies à la fin de ce mois, les 24 et 26 mai, à Genève. Je suis sûr que le comité sera intéressé par les questions soulevées par le projet de loi C-37.

Après la ratification des conventions intéressant les droits de la personne, la Section des droits de la personne du ministère de la Justice a pour rôle de fournir au gouvernement des avis juridiques à leur sujet. C'est particulièrement important lorsqu'il s'agit d'élaborer des politiques et des textes de loi. Nous avons été largement consultés tout au long du processus d'élaboration et de rédaction du projet de loi C-37. Bon nombre des questions que nous avons soulevées ont été prises en compte dans les phases d'élaboration du projet de loi. Une lecture rapide de celui-ci, je pense, fait apparaître un certain nombre de dispositions qui répercutent très clairement l'esprit de la convention : la déclaration de principes, l'assistance d'un avocat, l'élargissement des motifs autorisant une évaluation détaillée, et les peines autres que l'emprisonnement.

Je dois signaler également que la Convention relative aux droits de l'enfant est encore toute récente, si bien que nous ne disposons pas encore de l'interprétation du comité des Nations Unies de ses divers articles. Ses dispositions sont de caractère très général. Si d'aucuns peuvent avoir des divergences avec nous quant à notre interprétation de la convention, je peux vous assurer que nous, au ministère de la Justice, avons pris cette tâche très au sérieux.

Les articles de la convention les plus directement mis en jeu par le projet de loi sont, tout d'abord, l'article 3, qui traite de l'intérêt supérieur de l'enfant; l'article 37, qui interdit la torture et le traitement cruel des enfants privés de liberté; et l'article 40, le traitement dans les affaires pénales. Très brièvement, ces articles stipulent que dans toutes les décisions qui concernent les enfants, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale; que les enfants ne doivent pas être assujettis à la torture; que la peine capitale ou la prison à vie sans possibilité de libération ne doivent pas être imposées; que les enfants privés de la liberté doivent être traités d'une manière qui tienne compte des besoins de personnes de leur âge; que les enfants privés de liberté ont le droit à une assistance juridique et autre appropriée et celui de contester la légalité de toute privation de liberté.

[Text]

The articles also set out that children accused of infringing the penal law have a number of guarantees, including the right to be presumed innocent until proven guilty, the right to be informed promptly of charges against them, the right to have the matter determined without delay by a competent, independent and impartial body, and the right to have their privacy fully respected.

Under these articles, states are encouraged to deal with young persons in a separate criminal justice system. State parties agree to recognize that the treatment of young persons should reinforce the child's respect for the human rights and fundamental freedoms of others. In conclusion, I think that the convention realizes, especially in penal matters, that many considerations must be balanced in making decisions about children.

In providing advice during the development of Bill C-37, we tried to ensure that these convention rights were recognized by the bill. First of all, of course, in Canada we have a well-established criminal law system for dealing with young persons. Bill C-37, while proposing changes to this system, still provides for specific considerations and conditions to apply to young persons. It does not simply say that in serious offences the ordinary provisions of the Criminal Code will apply. The system, even with the proposed changes, is still geared to take into account the different developmental stages of children, and it also provides the opportunity to assess the best interests of the child.

Any decision to raise a child to adult court is made in the youth court by judges who have the expertise in assessing the needs of children and balancing them with the interests of society. Throughout the development of these proposed changes to the act we have been mindful of our obligations under the convention, and we have tried to ensure that the bill is consistent with the convention.

I thank you for listening to me here, and I would be pleased, in company with Miss Kirvan, to discuss with you any questions or concerns you have regarding the bill and the convention.

The Chairman: It is obvious that, in our system, when we conclude international treaties we must be able to implement the treaty in question by way of legislation, except in very rare circumstances. In the field of human rights, of course, we have jurisdiction to a great extent, but the provinces also have such jurisdiction, and since we are concerned here with the rights of the child, obviously there will be an opportunity for the provinces to be concerned about such rights, too. I am sure that you agree with that.

Mr. Scratch: Yes.

Senator Pearson: I am delighted that you are here, and that we are focusing on this particular issue because I think it is a way of clarifying a number of things for us, since we have heard a great many witnesses raising issues of concern around the articles that we are talking about. As you perhaps know, I have asked for private research on just laying out the appropriate articles against one another; not as an analysis but as a

[Traduction]

Ces articles imposent également d'accorder un certain nombre de garanties aux enfants accusés d'infraction à une loi pénale, notamment le droit à la présomption d'innocence, le droit à être informé promptement des accusations portées contre eux, le droit à être jugés sans retard par une instance compétente, indépendante et impartiale, et le droit au respect de leur vie privée.

Ces articles encouragent les États à mettre en place un système de justice pénale distinct pour les enfants. Les États signataires reconnaissent que le traitement des mineurs doit viser à renforcer chez l'enfant le respect des droits humains et des libertés fondamentales d'autrui. En conclusion, je pense que la convention reconnaît, particulièrement en matière pénale, que les décisions concernant les enfants doivent trouver un équilibre entre maintes considérations différentes.

Avec les avis que nous avons donnés dans le courant de l'élaboration du projet de loi C-37, nous avons voulu assurer que ce dernier n'empiète pas sur les droits énoncés dans la convention. Premièrement, nous avons bien entendu, au Canada, un système de droit pénal spécifique pour les mineurs, et ce de longue date. Le projet de loi C-37, tout en proposant des aménagements à ce système, prévoit l'application de considérations et conditions spécifiques aux adolescents. Il ne décrète pas tout simplement que les dispositions ordinaires du Code criminel s'appliquent à eux en cas d'infraction grave. Le système, même avec les changements proposés, continue à tenir compte des stades de développement différents des enfants et permet également de prendre en considération l'intérêt supérieur de l'enfant.

Toute décision de renvoi d'un enfant à un tribunal pour adultes est prise, au sein d'un tribunal pour adolescents, par des juges qui ont compétence pour évaluer les besoins des enfants à la lumière des intérêts de la société. Tout au long de l'élaboration de ces modifications à la loi, nous n'avons cessé d'avoir à l'esprit nos obligations en vertu de la convention et nous avons cherché à faire en sorte que le projet de loi soit conforme à la convention.

Je vous remercie de votre attention et je me ferai un plaisir, avec Mme Kirvan, de répondre à vos questions concernant le projet de loi et la convention et de traiter de vos préoccupations.

Le président: Il est évident que, dans notre système, lorsque nous signons des traités internationaux, nous devons pouvoir les concrétiser sous forme de législation, sauf dans de très rares circonstances. Nous avons très largement compétence, bien entendu, dans le domaine des droits de la personne, mais les provinces ont également une part de pouvoir à cet égard et puisqu'il s'agit en l'occurrence des droits de l'enfant, les provinces ont elles aussi leur mot à dire. Je suis sûr que vous en convenez.

M. Scratch: Oui.

Le sénateur Pearson: Je suis ravie que vous soyez ici et que nous nous concentrions sur cet aspect en particulier car vous allez pouvoir nous éclairer sur un certain nombre de choses, vu qu'un si grand nombre de témoins ont exprimé des préoccupations touchant les articles dont vous parlez. Comme vous le savez peut-être, j'ai demandé une recherche personnelle consistant à juxtaposer les articles appropriés des deux textes; il ne s'agissait

[Texte]

comparative study, and as it has been laid out and as I have gone over with the person who has been doing it with me, several flags went up, and it is those flags that I would like to both signal and figure out how you feel they have been addressed or not been addressed, or whether they will lead to long-term problems with this bill.

I agree with several of the articles that you have mentioned as being most relevant, of course, to Bill C-37. I add the article about a child being every person under the age of 18. One of the reasons I add that as something to which we must pay attention is that when we get to this issue of presumptive transfer, I think it does flag an issue of whether or not we are still considering that child as a child, and whether that is in any conflict with the definition.

Having worked on, and with, the convention since its start, I quite recognize that it was developed really for dealing with countries where problems with children and the law are extremely acute. These are countries where some children, in fact, are being put to death under the penal system, and so on, so that the drafting of this convention was not particularly concerned with countries of the western industrialized world.

That having been said, I think that we must be sure, as a country which has taken the lead in this particular convention, and which takes the lead in all the human rights instruments, covenants and conventions, that we ourselves not be seen as going against the spirit of an instrument that we have ratified, or as much as possible without being able to explain why we have done so.

The flags that have come up for me, particularly as I have been hearing the witnesses who have come before us, are, of course, at the more punitive end, because I think most of us are quite happy with some of the things that you have probably been able to influence on the other side of the bill. The flags I have in mind are primarily with respect to the issue of presumptive transfer, and the implications of that, and with the issues of privacy. They are also in relation to Article 12, which you did not mention. That article concerns the right of the child to be heard in all legal or administrative proceedings. I am really responding to the witnesses as they came before us, and the questions that were raised for all of us.

A very precise question — and I would be interested if you had an answer to this one — was with relation to presumptive transfer, if we assume, in fact, that we can accept that as not being an aberration of the convention, or in contravention to the convention. Then there is the problem which arises when, in order to argue for retaining the child within the juvenile system, the child's defence lawyer must reveal to the judge some of the case that will be used later. Is that an aberration or not of the presumption of innocence?

A third issue that was raised for us, I think, was the question of who makes the decisions about custodial arrangements. A couple of the witnesses who appeared before us raised this point. It appears that, even though a judge is now allowed to advise a certain kind of treatment or disposition, someone called the provincial administrator, however that is defined, makes some choices, too, and there was some concern that, in that process,

[Translation]

pas tant d'une analyse que d'une étude comparative et, en passant en revue cette juxtaposition avec la personne qui a fait le travail, plusieurs signaux d'alarme se sont allumés dans mon esprit. J'aimerais attirer votre attention sur ces éléments et voir avec vous dans quelle mesure il en a été tenu compte ou bien si ce projet de loi risque de poser des problèmes à long terme.

Je suis à peu près d'accord avec votre liste des articles mis en jeu par le projet de loi C-37. J'y ajouterais l'article qui définit comme un enfant toute personne de moins de 18 ans. C'est un point auquel nous devons prêter attention à propos du renvoi présumé car ce dernier pose la question de savoir si nous considérons encore l'enfant comme un enfant et s'il n'y a pas un conflit avec cette définition.

Ayant travaillé sur et avec cette convention depuis son adoption, je reconnais tout à fait qu'elle s'adressait surtout aux pays où l'application de la loi aux enfants pose des problèmes extrêmement aigus. Ce sont des pays où des enfants sont même condamnés à mort et exécutés, et cetera, si bien que le texte de cette convention ne vise pas particulièrement les pays du monde industrialisé occidental.

Cela dit, je pense que nous devons veiller nous-mêmes, en tant que pays qui a été l'un des architectes de cette convention et qui est le chef de file à propos de tous ces instruments et conventions sur les droits de la personne, à ne pas être perçus comme violant l'esprit d'un texte que nous avons ratifié, ou en tout cas pas sans pouvoir en expliquer les raisons.

Les signaux d'alarme qui se sont allumés dans mon esprit, particulièrement en écoutant les témoins qui ont comparu ici, concernent bien entendu les dispositions les plus punitives, car je pense que la plupart d'entre nous sommes plutôt satisfaits de ce que vous avez pu faire de l'autre côté de l'équation. Je songe en particulier à la question du renvoi présumé, et de ses répercussions, et du respect de la vie privée. Je pense encore à l'article 12, que vous n'avez pas mentionné. Ce dernier traite de la possibilité de l'enfant d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative. Je réagis, ce faisant, à ce que les témoins nous ont dit et aux questions qu'ils ont soulevées.

Une question très précise (et je serais intéressée de connaître votre réponse) concerne le renvoi présumé en tribunal pour adultes, si l'on tient pour acquis que ce dernier ne contrevient pas à la convention. Le problème qui se pose est que, pour convaincre le juge de garder l'accusé dans le système judiciaire pour enfants, son avocat doit révéler au juge certains des arguments qu'il invoquera lors du procès. N'est-ce pas là une contravention à la présomption d'innocence?

Une troisième question sur laquelle on a attiré notre attention était, je pense, de savoir qui décide des dispositions de garde. Elle a été soulevée par plusieurs des témoins. Il semble que, même si un juge sera dorénavant autorisé à conseiller un certain type de traitement, un fonctionnaire appelé administrateur provincial, quelle que soit la définition de ce poste, a également son mot à dire, et d'aucuns s'inquiètent que l'enfant n'ait pas la possibilité

[Text]

there might not be the opportunity for the child to be heard, according to his or her rights protected under Article 12.

A fourth issue that arose for me, as I was looking over this comparative material, is the question of where the child is kept in custody before the presumptive transfer because, unless I misread it, it seems that they can be kept in ordinary custodial circumstances, whatever those arrangements are, but not kept separate before being brought into the trial situation.

The fifth issue is with respect to the fact that the convention talks about the shortest possible delay, and several of the witnesses who have appeared before us have suggested that the whole concept of presumptive transfer adds quite a lot of time to the process. I presume that these are, in fact, the circumstances causing the shortest possible delay.

I am not sure that that can be translated into something that has teeth, but there is a concern that, if what we are doing in these amendments is increasing the time between the offence and the sentencing, then we are going in the opposite direction.

The final one is the question of privacy. We have certainly heard from people who are concerned, particularly, with the access of schools to the records of children who have been, or who are presently, in the system. They are concerned that there may be ways in which the practical implication of that situation is stigmatization, and whether or not we are doing everything within our power to protect such children. In the best interests of the child, if the courts feel that the child is capable of attending a local school, then that should be accepted as a proper decision. I am not sure that the school needs to know more, or to have access to more records. I have certainly been involved with the school system for a long time, and it seems to me that what witnesses have said to us about this situation is quite correct: that that information is never used in the best interests of the child.

Mr. Scratch: If you don't mind, we will trade these questions back and forth between us.

Let me just deal with your question with respect to transfer. I certainly agree with you that this, of course, is one of the issues that we carefully examined under the convention. The issue that has been raised, in the broad sense, is: Is any sort of transfer a violation of the convention? In my view, it is not. While the convention encourages states to move to a separate system of criminal justice for young persons, it is not an absolute requirement.

The issue has also been raised in connection with the best interests of the child in Article 3, and there I would point out that Article 3 says that the best interests of the child shall be a primary consideration.

Before coming here, I got out what they call the travaux préparatoires, the record of deliberation of officials at the UN when they were considering all of these questions, because there were a number of different drafts of Article 3, and one of the drafts, in fact, stated: "The best interests of the child shall be 'the' primary consideration," and there was considerable discussion around that.

[Traduction]

de se faire entendre à ce niveau, ce qui serait contraire à l'article 12.

En regardant cette étude comparative, j'ai décelé un quatrième problème, la question de savoir où l'enfant est détenu avant le renvoi présumé car, si je ne m'abuse, il semble qu'il puisse être incarcéré en milieu ordinaire, c'est-à-dire sans être isolé des adultes avant son procès.

La cinquième question concerne le fait que la convention parle de l'audition de la cause dans les meilleurs délais et plusieurs des témoins ayant comparu ici ont fait valoir que toute cette notion de renvoi présumé rallonge de beaucoup le processus. Je suppose que ce sont précisément ces circonstances que vise l'exigence du délai le plus court possible.

Je ne sais pas trop de quelle façon cette contrainte peut être respectée mais il y a donc cette crainte que nous allions dans la direction opposée avec ces modifications, dans la mesure où elles allongent le délai entre l'infraction et la détermination de la peine.

Le dernier point concerne le respect de la vie privée. Des témoins nous ont exprimé leurs préoccupations, en particulier concernant la communication du dossier des enfants aux autorités scolaires. Ils craignent qu'il n'en résulte la stigmatisation de l'enfant et se demandent si nous faisons tout notre possible pour protéger ces enfants. Si le tribunal estime, dans l'intérêt supérieur de l'enfant, que l'intéressé peut fréquenter une école locale, alors il faut accepter cette décision comme juste. Je ne suis pas certaine que l'école doive en savoir davantage ou avoir accès à quelque dossier. Je me suis intéressée pendant longtemps au système scolaire et il me paraît que les témoins ont tout à fait raison lorsqu'ils nous disent que ces renseignements ne sont jamais utilisés dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

M. Scratch: Si vous le permettez, nous allons répondre alternativement à ces questions.

Je vais commencer par votre question sur le renvoi. C'est évidemment là l'un des points que nous avons examinés de très près à la lumière de la convention. La question soulevée est essentiellement celle-ci : est-ce qu'un renvoi en tribunal pour adultes, quelles que soient les conditions, viole la convention? À mon avis, la réponse est non. Bien que la convention encourage les États à avoir un système judiciaire distinct pour les mineurs, ce n'est pas une exigence absolue.

La question a également été soulevée sous l'angle de l'article 3 qui parle de l'intérêt supérieur de l'enfant, et je signale que cet article 3 dispose que l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.

Avant de venir, j'ai relu ce qu'ils appellent les travaux préparatoires, c'est-à-dire le procès-verbal des délibérations aux Nations Unies sur toutes ces questions, car il y a eu diverses versions successives de l'article 3, et l'une de ces versions préliminaires prévoyait : «L'intérêt supérieur de l'enfant doit être «la» considération primordiale», et il y a eu de longues discussions là-dessus.

[Texte]

One of the issues that came up was that, especially in the penal system and the criminal justice system, there are many considerations which must go into making a number of these decisions. It is my belief that that is one of the primary reasons why, in the end, Article 3 reads:

...that the best interests of the child shall be a primary consideration....

because the officials recognized that there will be other considerations, and clearly I think they recognized — and, in fact, the records indicate that — that protection of society is one of those considerations.

I believe that Bill C-37 makes provision for the youth court to look at what is in the best interests of the child in making a decision with respect to transfer. The new principles of the bill, which will be enacted by the amendments to section 3 of the act, talk about protection of the public but they also refer to the rehabilitation of the young person. In my opinion, that makes it clear that these are the factors, the considerations, with which a youth court judge will be cognizant before he or she makes the decision to transfer or not to transfer.

From my reading of the convention, I think there is scope for taking into account what we are required to do by way of Article 3, which is the best interests of the child, and that the youth court judge must balance those off with other interests, and I think that that was what was intended.

To go to another point you made, Senator Pearson, where counsel for the young person, in making his or her application to keep the child in youth court, must reveal part of the case, and whether that would be a contravention of the presumption of innocence: I do not think that would be the case, because what the judge is ruling on in that instance is the question of transfer, and not the guilt or innocence of the young person. In that case, the issue before the youth court would be: Where will this young person be tried? A requirement for the young person to reveal certain matters, or to make certain arguments in building a case for staying in youth court, in my view, is one thing. However, in those circumstances, it would not be up to that judge to make any ruling with respect to the eventual guilt or innocence of that young person, and therefore I do not believe that that would be a contravention of Article 40.

Senator Pearson: I will ask you about something else while you are here, because I am sure the rest of my colleagues are interested in this, too. It was not only that question; there was also a question on the Charter of Rights and Freedoms, points which might be revealed in any aspect of the case. How do you deal with that question?

Mr. Scratch: I must confess I came equipped to talk about the convention and —

Senator Pearson: That is how it is put forward to us, in the two different ways.

Mr. Scratch: It has come forward as both a violation of the convention and of the Charter?

Senator Pearson: It contemplates both.

[Translation]

L'une des questions qui a été soulevée c'est que, particulièrement dans le système pénal, un certain nombre de ces décisions doivent reposer sur diverses considérations. Je crois que c'est l'une des principales raisons pour lesquelles le texte final de l'article 3 dit :

[...] l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale...

car on s'est rendu compte que d'autres considérations interviennent et je pense que l'on a reconnu (et d'ailleurs les procès-verbaux l'indiquent) que la protection de la société est l'une de ces considérations.

Je considère que le projet de loi C-37 permet au tribunal pour adolescents de prendre en considération l'intérêt supérieur de l'enfant lorsqu'il s'agit de décider du renvoi. Les nouveaux principes du projet de loi, qui prennent la forme des modifications apportées à l'article 3 de la loi, parlent de la protection du public mais également de la réinsertion sociale du mineur. À mon avis, cela établit bien que ce sont là les considérations dont le juge pour adolescents aura à tenir compte avant de décider de transférer ou non l'intéressé.

Selon ma lecture de la convention, je pense que le projet de loi permet de prendre en considération ce que nous impose l'article 3, c'est-à-dire l'intérêt supérieur de l'enfant, le juge du tribunal pour adolescents devant peser cet aspect à la lumière d'autres considérations, et tout cela me paraît conforme à la convention.

Pour passer maintenant à un autre aspect que vous avez abordé, sénateur Pearson, l'obligation pour l'avocat de l'accusé de révéler ses arguments ultérieurs aux fins de sa demande de garder l'enfant en tribunal pour adolescents, je ne pense pas qu'il y ait là une contravention à la présomption d'innocence. En effet, le juge se prononce en l'occurrence sur la question du renvoi, et non sur la culpabilité ou l'innocence de l'accusé. La question posée au tribunal pour adolescents est la suivante : où cette jeune personne va-t-elle être jugée? Il se peut que l'accusé ait à révéler pour cela une partie de sa défense, ou à construire une argumentation pour justifier son maintien en tribunal pour adolescents, mais le juge ne sera pas appelé à se prononcer sur la culpabilité ou l'innocence de l'accusé et c'est pourquoi je ne pense pas que ce soit contraire à l'article 40.

Le sénateur Pearson: Pendant que nous parlons de cela, j'aimerais vous poser une autre question, car je suis sûre qu'elle intéressera également mes collègues. Il n'y avait pas que cet aspect; il y avait aussi la conformité de cela à la Charte des droits et libertés. Qu'en est-il de ce dernier aspect?

M. Scratch: Je confesse que je suis venu équipé pour parler de la convention et...

Le sénateur Pearson: C'est ainsi que le problème nous a été présenté, avec deux volets.

M. Scratch: Il y aurait à la fois violation de la convention et violation de la Charte?

Le sénateur Pearson: Oui, les deux.

[Text]

Mr. Scratch: I think in some ways the same arguments would be there, certainly in terms of the cases under the Charter. I must confess that they are many and complicated, and if I had known that you were interested in this matter from the perspective of the Charter, I would have refreshed my memory a little bit better. Perhaps you will bear with me.

The important issue is that the guarantee is there; it is in section 11 of the Charter. However, it is with respect to the offence with which the person is charged. I believe that is where the examination will occur, in relation to the presumption of innocence, when you get to the actual trial of that offence. Of course there is no onus; in fact, the onus is the other way. The onus is on the Crown to prove that the young person is, in fact, guilty beyond a reasonable doubt. Therefore I do not think that in making these requirements at the stage of the transfer, you are really engaging the presumption of innocence at that point, that would be my view; neither under the convention nor under the Charter.

I want to go down through your question, because there are certain matters contained therein that I want to turn over to Ms Kirvan for a response. Perhaps right now we can refer to her your second question, which raises issues about who makes decisions concerning custodial arrangements. In relation to that, you referred, I believe, to Article 12 of the convention, which provides the child with the right to be heard in a whole range of matters, including administrative decisions.

Ms Kirvan has just suggested that perhaps I should speak to the issue of delay because it does relate to the presumption of transfer. Certainly, the whole issue of delay, the right to be tried within a reasonable time, is also a right reflected in the Charter, and there has been considerable jurisprudence developed there.

One of the points established by the courts is that, in considering delay, they will consider whether an action is part of what they would call the inherent process of the case. Therefore in an ordinary criminal action, for example, you can bring many side actions, if you want; you can challenge the ruling of certain judges; you can bring applications for more information, and other things. One could argue that this, in time, is a delay, but the courts have not simply judged delay as a matter of time. They have looked at what is going on.

I believe that that will be the case with this provision of the convention too, that, in terms of absolute time, yes, it may take more time because of the transfer application and the hearing. However, in the House of Commons, I believe, there were some changes made to the bill, and Ms Kirvan will know exactly what they are, which attempted to deal with certain issues of delay here when the point was raised there.

However, I do not believe that simply by providing for that application for transfer, one can say that that is unacceptable delay under both the Charter or the convention. It is my opinion that in a Charter application, for example, the courts would look at it very carefully and determine whether it was part of the inherent process of the case, whether there was prejudice — a number of other things. They would look at the actions of both parties in

[Traduction]

M. Scratch: Il me semble que les mêmes arguments valent dans les deux cas. Je dois dire que tout cela est très complexe et si j'avais su que vous voudriez aborder ces éléments sous l'angle de la Charte, je me serais rafraîchi la mémoire. Je vais devoir demander votre indulgence.

Ce qui importe ici, c'est que la garantie existe; elle est inscrite à l'article 11 de la Charte. Cependant, la présomption d'innocence intervient à l'égard de l'infraction dont la personne est accusée. Je pense que c'est à ce niveau qu'intervient la présomption d'innocence, c'est-à-dire lors du procès portant sur cette infraction. Évidemment, le fardeau de la preuve n'incombe pas à l'accusé, tout le contraire. Il incombe à l'accusation de prouver que la jeune personne est coupable au-delà de tout doute raisonnable. Je ne pense donc pas qu'en imposant ces exigences au stade du renvoi la présomption d'innocence soit mise en jeu, ni du point de vue de la convention ni du point de vue de la Charte. C'est mon avis.

Je regarde la liste de vos questions, car il y en a sur lesquelles j'aimerais demander à Mme Kirvan de répondre. Nous pourrions peut-être lui renvoyer votre deuxième question, celle de savoir qui décide des dispositions de garde. Vous avez mentionné à ce sujet l'article 12 de la convention, qui prévoit le droit pour l'enfant d'être entendu sur toute une série d'aspects, dont les décisions administratives.

Mme Kirvan me suggère d'aborder la question des délais, car elle est mise en jeu par le renvoi présumé. Toute la question des délais, du droit à être jugé dans un délai raisonnable, se retrouve également dans la Charte et fait déjà l'objet de toute une jurisprudence.

Les tribunaux ont ainsi établi que, s'agissant du délai, il faut considérer si une action donnée fait partie de ce qu'ils appellent le processus inhérent à la cause. Ainsi, par exemple, dans une poursuite pénale ordinaire, il peut y avoir toutes sortes de procédures auxiliaires, en quelque sorte; on peut contester la décision de certains juges, on peut présenter des demandes de complément d'information et d'autres choses. On pourrait considérer que l'accumulation de tout cela amène un retard, mais les tribunaux ne tiennent pas seulement compte du temps écoulé pour déterminer s'il y a un retard.

Je pense qu'il en sera de même avec cette disposition de la convention à savoir que, en termes absolus, oui il y aura un plus long délai à cause de la demande de renvoi et de l'audience. Cependant, des amendements ont été apportés au projet de loi à la Chambre des communes, lorsque cette question a été soulevée, en vue de raccourcir les délais. Mme Kirvan pourra nous dire exactement en quoi ces changements consistent.

Cependant, je ne pense pas que cette seule possibilité de demander un renvoi permet de dire qu'il y aura un retard inacceptable, que ce soit au sens de la Charte ou au sens de la convention. Je pense qu'en cas de contestation invoquant la Charte, par exemple, les tribunaux examineront l'affaire de très près pour déterminer si le délai était dû au processus inhérent de la cause, s'il y a eu un préjudice et diverses autres choses. Ils

[Texte]

bringing the application because, as you know, even though there is a provision there, in one case it may be unacceptable delay and in another case it may not be. It may be that each party was acting in good faith, and brought on the action, made their objections, and collected their evidence, all as quickly as they could.

Senator Pearson: Would there be instruction in this event for judges to look at the case from the particular developmental aspect of the child? In other words, I think delays in adult court have a different regimen than they do —

Mr. Scratch: Certainly, of course, in any action under Bill C-37, the Charter would be applicable, and anybody can bring a Charter challenge to any action there.

One of the issues relating to delay is, of course, prejudice to the person, and it would seem to me that that is where you probably could make your argument. If you had specific arguments relating to children and delay, that is, in fact, where you would do it, and it would be open to you, in fact, to bring a Charter challenge. However, it would be very "fact based," if you will; it would depend on the particular situation.

Ms Mary-Anne Kirvan, Senior Counsel, Family and Youth Law Policy Section, Department of Justice: Perhaps I might add a few other comments in connection with delay. Certainly, in listening to the submissions made to the House of Commons committee, witness after witness spoke to the issue of delay and the feeling that this "presumptive transfer," — I do not actually like to call it that — I think that is overstating the case. I think it is a shift in onus, so I will refer to it as shift in onus.

Senator Pearson: I thought that that was what is actually stated in the bill.

Ms Kirvan: It is, in fact, a shift in onus, but just on the delay question, in the House of Commons committee, the witnesses who spoke to the delay, I think that their views were heard, to a large extent, and that the two changes that Mr. Scratch referred to earlier really will have an impact.

First of all, the list of offences to which this shift in onus provision will apply were reduced, and the offence that was taken off was aggravated assault. That is because the numbers of aggravated assaults were quite high, being over 300, and when we looked at the actual outcome of those 300 charges, in one year there were none that were transferred, and in the following year there were a few that were transferred but, in terms of the few that were transferred — and I am speaking of a number under five — the transfer provisions would, of course, be available for those in any event. The government then responded to the delay concerns by, first of all, removing the offence of aggravated assault from the list.

We need to look at the remaining offences on the list in the context of delay. I think it is reasonable to state that, in a case of murder, be it first or second degree or attempted murder, even

[Translation]

examineront les actes des deux parties car, comme vous le savez, bien que cette disposition sur le retard existe, dans un cas on pourra juger que c'est un retard inacceptable et dans un autre cas que ce ne l'est pas. Il se peut que chaque partie ait agi de bonne foi en intentant des recours, en faisant des objections et en amassant les preuves, le tout aussi rapidement qu'elle le pouvait.

Le sénateur Pearson: Est-ce que dans une telle éventualité les juges tiendraient compte des caractéristiques de développement particulières de l'enfant? Autrement dit, je pense que des retards en tribunal pour adultes pourraient être appréciés de façon différente de...

M. Scratch: Certes, la Charte s'appliquerait à toute procédure intentée en vertu du projet de loi C-37, et tout un chacun peut intenter un recours en vertu de la Charte.

L'un des éléments à considérer sur le plan des délais sera, bien entendu, le préjudice subi par la personne et il me semble que c'est à ce niveau qu'interviendrait votre argument. Si vous avez des arguments spécifiques à faire valoir concernant les effets d'un retard sur un enfant, c'est là que vous pourriez le faire et vous seriez toujours libre d'intenter un recours invoquant la Charte. Cependant, le jugement sera entièrement basé sur les faits, c'est-à-dire qu'il dépendra des circonstances particulières de l'affaire.

Mme Mary-Anne Kirvan, avocate-conseil, Politique en matière du droit de la famille et des adolescents, ministère de la Justice: Je pourrais peut-être ajouter quelques mots sur les retards. En écoutant les interventions faites au comité de la Chambre des communes, il est vrai que les témoins ont abordé les uns après les autres la question du retard et l'impression que ce (je n'aime pas le terme) «renvoi présumé», je pense qu'il est excessif. Il s'agit plutôt d'une inversion du fardeau de la preuve, et c'est ainsi que je l'appellerai.

Le sénateur Pearson: Je pensais que c'était le terme utilisé dans le projet de loi.

Mme Kirvan: Il s'agit en réalité d'une inversion du fardeau de la preuve. Au comité de la Chambre des communes, je pense qu'on a tenu compte dans une large mesure des vues exprimées par les témoins qui ont abordé cet aspect et les deux amendements dont M. Scratch a parlé auront vraiment un effet.

Premièrement, la liste des infractions auxquelles s'applique cette inversion du fardeau de la preuve a été réduite, notamment avec la suppression des voies de fait graves. Cela est dû au fait que le nombre des voies de fait graves était assez élevé, plus de 300, et lorsque nous avons regardé les décisions prises dans ces 300 cas, une année il n'y a eu aucun transfert en tribunal pour adultes et l'année suivante il n'y en a eu qu'un très petit nombre (moins de cinq) et dans leur cas la possibilité du renvoi existerait de toute façon. Le gouvernement a donc réagi aux préoccupations touchant le retard en supprimant tout d'abord de la liste l'infraction de voies de fait graves.

Il faut regarder les infractions restantes sur la liste dans le contexte du retard. Je pense pouvoir dire que dans le cas de meurtre, qu'il s'agisse de meurtre au premier ou au second degré

[Text]

aggravated sexual assault — and possibly one might have a different view with respect to manslaughter — but certainly for offences involving death, particularly when it is murder, either first degree, second degree or attempted murder, where the young person charged is 16 or 17 years old, it would not be uncommon at all to bring a transfer hearing.

Therefore, in my opinion, we must look at the issue of delay in the context of whether or not there would be a transfer hearing for these young people. Certainly, for 16 and 17-year-olds charged with the most serious offences, particularly those resulting in death, and particularly with intent — and that takes care of three on the list — you would have a transfer hearing.

The other very significant change that was made at the House of Commons stage was the introduction of a procedure to dispense with a hearing, and therefore respond to the delay concerns. For those who may not be familiar with that change, it basically allows either party to apply — and for the sake of making the illustration straightforward, let us say the defence party; if the defence party wishes to apply to have the client remain in the youth system, the defence counsel will make that application. If the Crown does not oppose the application, it is basically a paper transaction between the two parties. The court signs off, but there is no hearing.

In cases where the aggravated sexual assault, for example, really is borderline, or the circumstances are explained, or the young person is developmentally very immature in spite of chronological age, and there is not likely to be a transfer, based on the jurisprudence or based on the facts, that allows a sign-off between the two parties.

It also avoids the hearing about which the witnesses testifying before the committee were so concerned: the typical length of hearings, the costs of counsel, the costs of the judge and court time, et cetera; all of the associated costs. I think it was felt that, in making those two changes, many of the questions associated with the issue of delay were spoken to, together the reality of the point I made earlier, which is that in the very serious cases involving young people who are 16 and 17, it would be quite typical to seek a transfer hearing.

The second question is that of custodial placement, and in particular the possibility that a province will opt for a provincial administrator rather than a judge to choose the level of custody. In the adult system, the decision to place in terms of level of custody is not made by the judge; it is made by a provincial administrator.

When the Young Offenders Act was in the process of being established, very late in the process, and on the urging of judges, an amendment was made by the government to allow for judges to determine the level of custody. Where judges determine this is, of course, in open court, and therefore the concerns of counsel are dealt with at that stage.

That was an issue that had been studied for years, and ultimately no consensus could be arrived at between the provinces. Indeed, even in speaking to members of the judiciary,

[Traduction]

ou de tentative de meurtre, ou même d'agression sexuelle grave (et on pourrait peut-être être d'un avis différent en ce qui concerne l'homicide involontaire) mais en tout cas dans les infractions entraînant la mort, et particulièrement s'il s'agit de meurtre, de premier ou de second degré ou de tentative de meurtre, lorsque l'accusé est âgé de 16 ou 17 ans, il est assez fréquent d'avoir une audience de renvoi.

Par conséquent, à mon sens, il faut envisager la question du retard sous l'angle de la tenue ou non d'une audience de renvoi pour ces jeunes personnes. Dans le cas des mineurs de 16 et 17 ans accusés des infractions les plus graves, particulièrement celles entraînant la mort, et particulièrement celles commises intentionnellement (et cela en représente trois de la liste), il y a toujours une audience de renvoi.

L'autre amendement très important apporté à la Chambre des communes est l'introduction d'une procédure permettant de se passer d'audience, ce qui réduit les délais. Pour ceux qui ne connaissent pas cet amendement, il permet essentiellement à l'une ou l'autre partie de demander (pour plus de simplicité, disons que c'est la défense) si la défense veut demander le maintien de l'accusé en tribunal pour adolescents, l'avocat de la défense présente la demande. Si la poursuite ne s'y oppose pas, il s'agit essentiellement d'une transaction sur papier entre les parties. Le tribunal appose sa signature, mais il n'y a pas d'audience.

Dans les cas où l'agression sexuelle grave, par exemple, est vraiment limite, ou lorsque les circonstances sont claires ou que le mineur présente une grande immaturité en dépit de son âge et qu'un renvoi est donc peu probable sur la foi de la jurisprudence ou des faits, un accord amiable est possible entre les deux parties.

Cela évite donc d'avoir l'audience qui préoccupait tant les témoins ayant comparu devant le comité : la longueur typique des audiences, les frais d'avocats, les frais de tribunal, et cetera; tous les coûts connexes. Je pense qu'avec ces deux changements, bon nombre des préoccupations liées au retard ont été levées, à quoi s'ajoute le fait que je mentionnais tout à l'heure, à savoir que dans les cas très graves mettant en cause des jeunes de 16 et 17 ans, une audience de renvoi sera généralement demandée.

La deuxième question est celle du placement sous garde, et en particulier la possibilité qu'une province opte pour un administrateur provincial plutôt que pour un juge pour déterminer le niveau de garde. Dans le système pour adultes, la décision du niveau de garde est prise non par le juge, mais par un administrateur provincial.

Lors de la rédaction de la Loi sur les jeunes contrevenants, très tard dans le processus, une modification a été apportée par le gouvernement, à l'insistance des juges, pour permettre aux juges de déterminer le niveau de garde. Dans ce cas, cela se passe évidemment en tribunal ouvert, avec possibilité pour l'avocat de la défense d'intervenir.

C'est une question qui a été étudiée pendant des années et aucun consensus entre les provinces n'a pu être dégagé. Même chez les magistrats, les avis divergent très largement. Certains

[Texte]

there was a wide diversion of opinion. Some judges fully recognized that perhaps it was desirable to have provincial administrators, while other judges wished to cling to their authority to make this decision.

The model that is enshrined in the Young Offenders Act actually builds in criteria which the court will consider in ordering custody. Then in a province which chooses to have the provincial administrator decide the level of custody, and where that is to a more onerous level — in other words, where it is to secure custody rather than to open custody — there is a review mechanism to the court. Therefore if a young person feels that, based on the criteria set out in the bill, he or she has been inappropriately placed in secure rather than open custody, that young person has recourse to the court.

The unknown factor is the administrative mechanism, which is to be developed by the provinces, and what that will look like, and whether it will comply with this article. From the point of view of a federal scheme, we really felt that most young people would not challenge their placement in open custody, although a typical concern, I think, is that they might feel that they had been inappropriately placed with too many restrictions on their level of custody, or that they would challenge secure custody.

Therefore, in an effort to try to balance costs, counsel, and expediency, an amendment was made at the House of Commons stage to only provide for a review of the administrator's decision when the young person was placed in secure custody, as opposed to being placed in open custody, but again, I would feel that this is in the spirit of the convention.

Certainly, we do need to evaluate these changes closely. We should probably do comparisons between those provinces which stick to the status quo where a judge orders, and those provinces which have a provincial administrator model. I can tell you that the majority of provinces still feel that even having recourse to the court is too much of a protection for the young people; that they have their own administrative schemes that they would like to put in place.

Federally, after looking at all of these factors, at the concerns of non-government organizations and witnesses, we went for the grand compromise by saying, "We think we still need some kind of recourse to the court, and we will accept your point of view insofar as we will only allow for counsel, and recourse for the secure custody." That seems like a long answer, but it is a really complicated question.

Senator Pearson: I know it is really complicated. That is why we do hope that there will be lots of evaluation built into whatever scheme prevails.

Ms Kirvan: I am delighted that it has been put on the record.

Mr. Scratch: I think also, Senator Pearson, that in the coming years we will have the benefit of the views of the UN committee on these matters, because there is no doubt at all that they do take such submissions from NGOs, and in fact I believe one of

[Translation]

juges reconnaissaient pleinement l'opportunité d'avoir des administrateurs provinciaux, et d'autres s'accrochaient à leur pouvoir de prendre cette décision.

Le modèle retenu dans la Loi sur les jeunes contrevenants comporte des critères que le tribunal doit considérer aux fins de la décision de garde. Dans une province qui choisit de confier la décision à l'administrateur provincial et lorsque la décision est pour un milieu de garde plus strict (autrement dit, pour un milieu de garde fermé plutôt qu'ouvert) il y a un mécanisme de révision par le tribunal. Par conséquent, si le mineur estime que, sur la base des critères énoncés dans le projet de loi, il a été placé à tort en milieu de garde fermé plutôt qu'ouvert, le mineur dispose d'un recours auprès du tribunal.

Ce que l'on ne sait pas, c'est quel mécanisme administratif sera mis en place par les provinces et s'il sera conforme à cet article. Du point de vue du régime fédéral, nous étions convaincus que la plupart des mineurs ne contesteraient pas leur placement en milieu de garde ouvert, mais plutôt qu'ils trouveraient inappropriées un trop grand nombre de restrictions dans le milieu de garde choisi, ou bien contesteraient la garde en milieu fermé.

Donc, en tentant de réaliser un équilibre entre les coûts, les frais d'avocats et la commodité, un amendement a été apporté au stade de l'examen à la Chambre des communes, qui prévoit un recours uniquement contre la décision de l'administrateur de placer le mineur en milieu de garde fermé et non si le placement est en milieu de garde ouvert, et je pense que là encore, cela est conforme à l'esprit de la convention.

Il faudra certainement évaluer de près le résultat de ces changements. Il faudra probablement effectuer des comparaisons entre les provinces qui conservent le statu quo, celles où le juge décide, et les provinces qui optent pour l'administrateur provincial. Je peux vous dire que la majorité des provinces persistent à penser que la possibilité d'un recours auprès du tribunal représente une protection trop grande des mineurs et qu'elles préféreraient mettre en place leur propre mécanisme administratif.

Au niveau fédéral, après avoir considéré tous ces facteurs, tenu compte des préoccupations des organisations non gouvernementales et des témoins, nous avons opté pour le grand compromis consistant à dire «nous pensons qu'un recours en justice est nécessaire, mais nous acceptons votre point de vue en ce sens que seule la défense pourra l'intenter en cas de placement sous garde en milieu fermé». C'est une réponse un peu longue, mais c'est une question vraiment complexe.

Le sénateur Pearson: Je sais qu'elle est réellement complexe. C'est pourquoi nous espérons que quantité de mécanismes d'évaluation seront mis en place.

Mme Kirvan: Je suis ravie de vous l'entendre dire.

M. Scratch: Je pense également, sénateur Pearson, que nous aurons dans les années à venir le point de vue du comité des Nations Unies, car il ne fait nul doute que celui-ci reçoit des interventions des ONG, et certains de vos témoins, je crois, ont

[Text]

your witnesses told us that he has already made submissions to the UN committee. In fact, they are getting much more vigorous in that area right now.

Senator Pearson: Next was the privacy issue.

Mr. Scratch: This was another area that, in fact, was of concern to us relating to Article 40, subsection 2, paragraph vii, the right of a child to have his or her privacy fully respected at all stages of the proceedings. In evaluating the changes that would be made by Bill C-37, we started from the premise that we did not believe that this was an absolute guarantee of privacy, and that what we needed to look at were the conditions under which information could be shared, and what protections were there for the child.

Certainly, in working with Ms Kirvan and others who were developing the bill, we went through a number of discussions on this issue, and I believe there has been a real attempt, first of all, to limit the number of people who can receive the information. The purpose is to allow enhanced information-sharing among those who primarily work with children: police officers, school officials and welfare agencies. There are restrictions on subsequent disclosure of information that is shared, and any sharing with people outside these groups, I believe, can only be done after a court order. There was an attempt here to try and meet a concern that was out there, but also to guarantee the privacy interests of the child as much as possible.

Ms Kirvan: I have a few comments to add here. I am looking at the outline that was prepared for you, Senator Pearson, and it notes that the privacy clause does not apply, for example, to disclosure by provincial directors who are trying to obtain information for reports. I think this is really a matter of juggling.

In the context of the best interests of the young person, it is felt that unless the court has the fullest information possible, the court will not be well positioned to respond in a timely way to the young person, and choose a response that will get at the underlying causes of the young person's behaviour.

The best literature reveals that we — meaning the court, the system — need to know what the underlying needs of a young person are that are contributing to his or her criminal acting out, and then how to get at those needs, and because the literature also supports the theory that kids who are experiencing school failure, for example, or difficulties in the home, or difficulties outside in terms of forming positive peer relationships, all of those, as I think everyone here would appreciate, are part of the picture that the court should have. Again, I think we are doing a balancing act to get a —

Senator Pearson: I don't think the issue was what the court could have; I think the issue that witnesses have raised is more or less what the schools should have.

[Traduction]

déjà dit être intervenus auprès du comité des Nations Unies. Elles sont beaucoup plus portées aujourd'hui à le faire.

Le sénateur Pearson: Il y avait ensuite la question du respect de la vie privée.

M. Scratch: C'est un autre aspect sur lequel nous nous sommes penchés, étant donné l'alinéa 7 du paragraphe 2 de l'article 40, qui affirme le droit de l'enfant à ce que sa vie privée soit pleinement respectée à tous les stades de la procédure. En évaluant les changements introduits par le projet de loi C-37, nous sommes partis de la prémisse que cette garantie n'était pas absolue et qu'il y avait donc lieu de déterminer dans quelles conditions des renseignements peuvent être divulgués et quelle est la nature de la protection dont jouit l'enfant.

Dans notre travail avec Mme Kirvan et d'autres qui élaboraient le projet de loi, nous avons eu une série de discussions sur cet aspect et je pense que l'on a vraiment cherché, tout d'abord, à limiter le nombre de personnes auxquelles le dossier peut être divulgué. Le but est de permettre une meilleure communication entre les administrations principales qui travaillent avec les enfants : services de police, écoles et organismes d'aide sociale. Il y a des restrictions à la communication ultérieure des renseignements, lesquels ne peuvent être transmis, je crois, à quiconque à l'extérieur de ces groupes que sur décision judiciaire. Nous avons voulu répondre à une préoccupation du public tout en garantissant autant que possible le respect de la vie privée de l'enfant.

Mme Kirvan: J'aurais quelques mots à ajouter à ce sujet. Je suis en train de regarder le résumé qui a été rédigé à votre intention, sénateur Pearson, et j'y vois que la clause de la vie privée ne s'applique pas, par exemple, à la divulgation à des directeurs provinciaux qui cherchent à obtenir des informations aux fins de rapports. Je pense que c'est vraiment une question de jonglage.

Dans le contexte de l'intérêt supérieur de l'enfant, on peut penser que le tribunal, s'il ne possède pas tous les renseignements possibles, ne pourra pas réagir en temps opportun aux besoins de l'enfant et choisir une solution qui s'attaque aux causes sous-jacentes de son comportement.

Tous les textes spécialisés indiquent que nous (et j'entends par là le tribunal, le système) avons besoin de connaître les causes sous-jacentes qui contribuent au comportement criminel d'un jeune, afin de pouvoir répondre à ses besoins, car tout indique que l'échec scolaire, par exemple, ou les difficultés dans la famille ou les difficultés au niveau des relations avec les camarades peuvent être des facteurs que le tribunal a besoin de connaître. Encore une fois, il s'agit de trouver le meilleur compromis pour...

Le sénateur Pearson: Je ne pense pas que l'objection porte sur les renseignements à communiquer au tribunal; la question soulevée par les témoins intéresse plutôt les renseignements communiqués aux écoles.

[Texte]

Ms Kirvan: In part, though, in order for the information to be given to the court, there must be communication with the school. It confounded me somewhat, but individuals and provinces were coming forward and saying that the existing provisions in the act did not give them the latitude that they felt was necessary in order for them to obtain the information so that they could put that information into reports for the school. Therefore one aspect of their submission was that they must be able to go out and get that information.

I suppose that leaves some people in somewhat of a quandary, because if you have made an approach to the school to obtain information, in some cases you might also want to then report back to the school that the young person had been acquitted, perhaps, because by your very approach to the school you will have left a bit of a cloud of suspicion hanging over the child, and that should not be left there. In another case it might be —

Senator Pearson: Your best-case scenario.

Ms Kirvan: Exactly. Except that, from the young person's point of view, if he is already having a few difficulties with a few teachers, he would want the cloud removed. However, you are quite right. In the case of other kids who have sentences imposed on them, and in relation to the communication back to the school, I appreciate the concerns that have been raised. It is a really thorny dilemma. I thought it was very interesting that the four national educationally-based bodies came forward and said 'We do not want too much information. Certainly, give us some information, but don't give us too much.'

The bill was really significantly tightened at the House of Commons stage, but I think it still leaves a question in the minds of some as to whether it is tightened sufficiently. There again, we really will need to evaluate this, and it will be a hard evaluation to do, but I think it must be done to see whether or not we have drawn the line on the right spot.

Mr. Scratch: I would just add that, from the perspective of the convention, this was a real issue that internally we debated fairly vigorously. We settled on these conditions and we hope that they will meet the provisions of the convention.

Senator Pearson: Just on a positive note, have you found the existence of the convention to have been useful in looking at this legislation?

Mr. Scratch: Yes, very much so, and I perhaps you should ask Ms Kirvan that question. I am the one who is out there, urging other members of the Department of Justice and the government to take into account the provisions of these conventions. Ms Kirvan is the recipient of my advice.

Ms Kirvan: I think it is marvellous that there is a standard, because when push comes to shove and there is a great deal of pressure, it is really helpful to have an external set of standards that can be used as benchmarks. As we all know, a nation can always choose to reserve and to opt out, but when we take into consideration the number of nations which have ratified this convention or have spoken to it, I think it is a marvellous source of benchmarks.

[Translation]

Mme Kirvan: Oui, mais pour que les renseignements puissent être communiqués au tribunal, il doit y avoir communication avec l'école. Cela m'a un peu surprise, mais des personnes et des provinces venaient me dire que les dispositions actuelles de la loi ne leur donnent pas suffisamment la possibilité de rassembler les renseignements voulus à l'intention des écoles. Elles disaient qu'il leur fallait avoir accès à ces renseignements.

Cela pose en quelque sorte un dilemme, en ce sens que si vous vous adressez à l'école pour obtenir ces renseignements, il peut être souhaitable en retour d'informer l'école du fait que l'enfant a été acquitté, peut-être, car le seul fait de contacter l'école en premier lieu aura fait planer un soupçon sur l'enfant et il convient de le lever. Dans d'autres cas, ce peut être...

Le sénateur Pearson: C'est le scénario le plus favorable.

Mme Kirvan: Exactement. Si le jeune a déjà quelques difficultés avec des enseignants, il est dans son intérêt que le soupçon soit levé. Mais vous avez raison. Je comprends les préoccupations exprimées dans le cas d'autres enfants condamnés si le dossier est transmis aux écoles. C'est vraiment un problème épineux. Il est très intéressant de noter que les quatre organisations nationales d'enseignants se soient présentées pour dire : «Nous ne voulons pas trop de renseignements. Donnez-nous en un peu, absolument, mais pas trop».

Le projet de loi a réellement été considérablement resserré au stade de l'examen à la Chambre des communes, mais certains continuent à se demander s'il l'a été suffisamment. Là encore, je pense qu'il faudra suivre cela de près, et ce sera une évaluation difficile à faire, car il faudra déterminer si l'on a tiré la ligne exactement là où il le fallait.

M. Scratch: J'ajoute simplement que, du point de vue de la convention, nous avons longuement discuté de cet aspect, qui est un problème très réel. Nous nous sommes entendus sur ces conditions et nous espérons qu'elles respectent la convention.

Le sénateur Pearson: Sur le côté positif du bilan, avez-vous trouvé que la convention était un outil utile aux fins de la révision de cette législation?

M. Scratch: Oui, tout à fait, et vous devriez peut-être poser la question à Mme Kirvan. Il m'incombe d'exhorter les autres membres du ministère de la Justice et le gouvernement à tenir compte des dispositions de ces conventions. C'est Mme Kirvan qui est la destinataire de mes avis.

Mme Kirvan: Je trouve merveilleux qu'il y ait une norme, car lorsque les pressions s'accumulent, il est réellement utile d'avoir un ensemble de normes extérieures que l'on peut utiliser comme repère. Comme nous le savons tous, un pays peut toujours exprimer une réserve et se désister, mais lorsqu'on considère le nombre de pays qui ont ratifié cette convention ou l'ont approuvée, je pense que c'est une source merveilleuse de repères.

[Text]

However, in my opinion there is a great deal of ignorance about the convention, and I know that there are real efforts being made within the current Ninth UN congress to move from the convention as a document and a set of standards to something more living in the context of policy development and also advocacy before the courts.

Senator Pearson, there was one other question that you raised to which I would like to revert — and I know you had a lengthy list. I am referring to the question of where the young person to whom the presumption applies is kept or detained prior to trial.

This is an example of where the UN convention was a powerful force for reform. In 1992, amendments were passed to allow young people who had been transferred from the youth system, but who were awaiting trial, to be detained in the youth system. Section 16.1 of the Young Offenders Act creates a presumption in favour of any young person who has been transferred to adult court, and who is under the age of 18, to remain in the youth detention system.

There is also a presumption that a young person who is over the age of 18 but awaiting trial will be held in the adult system, but again the test of best interests from Article 3 of the convention would apply, and that is actually incorporated, legislatively, into the Young Offenders Act. It is possible that there may be a 19 year old or a 20 year old who is very developmentally immature, and in spite of chronological age would be a disaster in an adult detention centre. While you draw the line at 18, and you make the presumption that those under that age stay with you and that those over that age go into an adult facility, there is flexibility in using the test of best interests and other considerations to do some juggling.

Similarly, there is a provision made with respect to young people who are transferred to the adult system and convicted. The UN convention was used really well by advocates for change to change the previous law and put into court the decision as to where the young person should be detained, and, at the same time, included a number of factors, a host of which could come under the concept of best interests: safety, programming, safety of other youths. Thus it gets into the best interests, really, of the other children in detention.

All of these provisions with respect to pretrial detention and post-conviction placement of transferred youth, will apply in cases of the "presumption" children. Certainly, relative to what we had prior to 1992, this is a much more balanced and improved method of assessing where a young person should be detained.

Senator Doyle: I am curious to know whether there have been any court actions taken in Canada by individuals who felt that the rights guaranteed to them under the UN convention had not been observed?

[Traduction]

Cependant, à mon sens, cette convention fait encore l'objet de beaucoup d'ignorance et je sais que des efforts très réels sont déployés actuellement au neuvième congrès des Nations Unies pour que la convention ne soit plus seulement un document et un ensemble de normes mais devienne un outil plus vivant aux fins de l'élaboration des politiques et également comme instrument judiciaire dans les tribunaux.

Sénateur Pearson, j'aimerais revenir à une autre des questions que vous avez soulevées, et vous en aviez toute une longue liste. Je veux parler du lieu de détention avant le procès de la jeune personne visée par le renvoi présumé.

C'est un exemple où la Convention des Nations Unies a été un facteur puissant de réforme. En 1992, des modifications ont été apportées à la loi pour permettre que les mineurs renvoyés devant un tribunal pour adultes puissent être détenus dans le système pour jeunes dans l'attente de leur procès. Le paragraphe 16.1 de la Loi sur les jeunes contrevenants instaure une présomption en faveur de tout mineur renvoyé en tribunal pour adultes, afin qu'il puisse rester détenu dans une institution pour jeunes.

Il y a également une présomption qu'un accusé ayant dépassé l'âge de 18 ans soit détenu dans le système pour adultes dans l'attente du procès, mais encore une fois le critère de l'intérêt supérieur dans l'article 3 de la convention s'appliquerait, et il a d'ailleurs été intégré à la Loi sur les jeunes contrevenants. Il est ainsi possible que la détention dans un centre pour adultes soit désastreuse pour un jeune de 19 ou 20 ans qui est mentalement très immature en dépit de son âge chronologique. Bien que l'on tire le trait à 18 ans et que l'on établisse la présomption que ceux qui n'ont pas atteint cet âge restent dans le système des mineurs et ceux qui l'ont dépassé aillent dans le système pour adultes, il subsiste une flexibilité, sur la base du critère de l'intérêt supérieur et d'autres considérations.

De même, il y a une disposition concernant les jeunes transférés en tribunal pour adultes et condamnés. La Convention des Nations Unies a très bien été utilisée par les partisans du changement pour obtenir une modification de la loi antérieure et confier au tribunal la décision du lieu de détention. Cette décision doit tenir compte d'un certain nombre de facteurs, dont beaucoup peuvent être rangés dans la catégorie de l'intérêt supérieur : la sécurité, les programmes disponibles, la sécurité d'autres mineurs détenus. On introduit ainsi la notion d'intérêt supérieur des autres enfants placés en détention.

Toutes ces dispositions touchant la détention préventive et la détention après condamnation des jeunes transférés s'appliqueront dans les cas des enfants visés par le renvoi présumé. Par rapport à ce qui existait avant 1992, nous disposons ainsi d'un mécanisme bien meilleur et beaucoup plus équilibré pour déterminer le lieu de détention d'un jeune.

Le sénateur Doyle: Je serais curieux de savoir si des recours en justice ont été intentés au Canada par des personnes estimant que les droits qui leur sont garantis par la convention des Nations Unies ont été violés?

[Texte]

Mr. Scratch: Senator, an individual could not go to court using the Convention of the Rights of the Child and say "Canada has not enacted legislation with respect to Article 12 and, therefore, my rights have been breached." You could not do that. You cannot base a cause of action in a Canadian court on the convention itself. In Canada, we must enact domestic laws implementing the rights contained in that convention. Normally, however, we do not do that with one act; we normally do not come in with an act to implement the Convention of the Rights of the Child because, in the first place, with respect to most human rights conventions, many of the rights are already in the Canadian Charter of Rights and Freedoms. Therefore, you must really start off with the Charter as a base, because many of these rights are already enshrined there. Thereafter, you would go to other pieces of legislation to find out whether the rights are contained therein, and the lists could be very long for some of them.

However, where conventions like that on the rights of the child are used, and starting to be used ever more effectively in Canadian courts, is when it comes down to interpreting domestic legislation. Perhaps, for example, you are trying to justify a breach of a Charter right under section 1. With increasing frequency, the courts will turn to the international human rights convention and say, "Since Canada has ratified the Convention on the Rights of the Child, and this is the way in which the right is spelled out there, and this is how it has been interpreted, therefore when we are interpreting Section 432 of a particular piece of legislation, we will be guided by this convention."

In other words, the conventions have an effect in two ways: one, we make sure that our domestic legislation is consistent and implements those rights, and there is a great deal of argument over whether or not we have been successful or what has happened, and second, they are used by the courts as guides for interpreting not only domestic legislation but also provisions of the Charter.

Senator Doyle: You have been very generous in giving me the answer to my second question as well as my first, and that was whether we have gone to court to change our legislation, the Young Offenders Act, precisely for the purpose of bringing in something that was not formulated originally in the UN convention.

What I am coming to here is something that Senator Pearson has already referred to, and that is the fact that, in truth, the UN convention has been seen to have its greatest effect in undeveloped or slowly developing countries rather than in our own. Not that it is not a useful guide and grade on what we might or might not do, but it principally exists for other countries — or at least that has been part of the Canadian attitude.

I do not want to take your description too far, but I would suggest to you that there is a sort of "big sister" or "big brother" attitude towards UN conventions in this and in a number of other areas where we think that we will be delivering more than we receive by way of example. Is that not correct?

[Translation]

M. Scratch: Il n'est pas possible, sénateur, pour un particulier d'invoquer la Convention relative aux droits de l'enfant pour dire «le Canada n'a pas promulgué de législation donnant effet à l'article 12 et, par conséquent, mes droits ont été enfreints». Ce n'est pas possible. On ne peut fonder une action en justice devant un tribunal canadien sur la convention elle-même. Le Canada doit promulguer des lois nationales donnant effet aux droits énoncés dans la convention. Cependant, cela ne se fait pas normalement au moyen d'une seule loi; il n'y a pas normalement une loi spécifique donnant effet à la Convention sur les droits de l'enfant ne serait-ce que parce que la plupart des droits figurant dans les conventions touchant les droits de la personne sont déjà présents dans la Charte canadienne des droits et libertés. Il faut donc partir vraiment de la Charte, car bon nombre de ces droits y sont déjà inscrits. Ensuite, il faut passer en revue les autres lois pour déterminer si les droits y figurent, et dans le cas de certains d'entre eux la liste de ces lois peut être très longue.

Cependant, les conventions comme celle sur les droits de l'enfant commencent à être utilisées efficacement dans les tribunaux canadiens lorsqu'il s'agit d'interpréter les lois nationales. Supposons, par exemple, que vous cherchiez à justifier la dérogation à un droit garanti par la Charte en vertu de l'article 1. De plus en plus souvent, les juges se tournent vers la convention internationale et disent «puisque le Canada a ratifié la Convention relative aux droits de l'enfant, que c'est ainsi que le droit y est énoncé et que c'est ainsi qu'il a été interprété, nous-mêmes allons nous laisser guider par cette convention pour interpréter l'article 432 de telle ou telle loi».

Autrement dit, les conventions ont un effet sur deux plans : d'une part, nous veillons à ce que notre législation nationale soit conforme à ces droits et leur donne expression, et il y a tout un débat sur la mesure dans laquelle nous y avons réussi, et, deuxièmement, les tribunaux s'inspirent de ces conventions pour interpréter non seulement la législation nationale, mais également la Charte.

Le sénateur Doyle: Vous avez très généreusement répondu à ma deuxième question en même temps qu'à ma première, la deuxième étant de savoir si nous n'avons pas modifié notre législation, la Loi sur les jeunes contrevenants, précisément dans le but d'introduire quelque chose qui n'était pas formulé à l'origine dans la convention des Nations Unies.

Je fais allusion à quelque chose que le sénateur Pearson a déjà mentionné, à savoir le fait que, en réalité, la convention des Nations Unies s'adresse surtout aux pays sous-développés ou en développement lent, plutôt que le nôtre. Non pas qu'elle ne constitue pas un outil utile pour nous guider nous-mêmes, mais elle existe principalement pour les autres, ou du moins cela semblait être l'opinion canadienne.

Je ne veux pas pousser cette argumentation trop loin, mais n'y a-t-il pas là une sorte de paternalisme à l'égard des conventions des Nations Unies dans ce domaine et dans d'autres, où nous prétendons donner davantage l'exemple que de prendre exemple? N'ai-je pas raison?

[Text]

Mr. Scratch: I would take issue somewhat with Senator Pearson on the effect of these conventions in countries such as Canada. I think sometimes we underestimate ourselves, and I think the UN is becoming much more vigilant with western countries. The considerations may be different because we may be at different stages of development, but I believe it is the case, when we appear before the UN committees monitoring our implementation of these conventions, that with increasing frequency they are finding problems in countries like Canada.

I would say up to ten years ago, we certainly were not paying as much attention to many of these conventions as we do now. We ratified the covenant in civil and political rights and the covenant in economic and social rights in 1978, and certainly until the enactment of the Charter, I do not think you would find many references to such conventions in Canadian courts.

It was not until about the last three or four years that we got some criticisms from UN committees, but even at that the criticisms were not very strong. Now UN committees are opening their doors to NGOs. They are asking them to come in and present their view on a country's implementation of a convention and, thus armed, they pose much more stringent questions when the representatives of Canada appear before them.

Another factor is that in the last perhaps six or seven years, certainly Canada's appearance before these UN committees is receiving publicity in the press and in the media. There is a reporter in Geneva who regularly reports on the comments of these committees with respect to Canada's legislation, and I think it is a much bigger factor now that we are having to consider when we develop legislation and when we develop policies.

We now have, in fact, what they call a continuing committee of officials responsible for human rights, and that is where the provinces, the territories and the federal government meet. The principal focus of that committee is our international human rights obligations, and we talk about the ratification of conventions. We are now beginning to talk about follow-up from the UN, and about implementation. The focus has really changed in the last few years.

Senator Doyle: My final question, and perhaps you have already answered it, is that this new attitude, let us call it a learning attitude rather than a missionary attitude, has permeated the justice department, and now we feel we are learning from conventions rather than being the oracle that writes them; that this is something we can rely on. What do you say to that, Mr. Scratch?

Mr. Scratch: I would say that we are certainly learning. In a sense, the problem that we have right now, which I tried to allude to at the beginning, is that all of these conventions are drafted in very general terms, and until we get some sort of record of views from the UN committees, there are many possible interpretations. Put five lawyers in a room and you know how many

[Traduction]

M. Scratch: Je ne suis pas tout à fait d'accord avec ce que disait le sénateur Pearson sur l'effet de ces conventions dans des pays comme le Canada. Je pense que nous nous sous-estimons parfois nous-mêmes et que les Nations Unies deviennent beaucoup plus vigilantes à l'égard des pays occidentaux. Les considérations peuvent être différentes car les divers pays sont à des stades de développement différents, mais lorsque nous comparaissons devant les comités des Nations Unies qui contrôlent notre respect de ces conventions, de plus en plus souvent les comités décèlent des problèmes dans des pays comme le Canada.

Je dirais qu'il y a une dizaine d'années, nous prêtions certainement beaucoup moins d'attention à ces conventions qu'aujourd'hui. Nous avons ratifié la Convention relative aux droits civils et politiques et la Convention relative aux droits économiques et sociaux en 1978 et, jusqu'à la promulgation de la Charte, je ne pense pas que vous auriez trouvé beaucoup de références à ces conventions dans les jugements des tribunaux canadiens.

Ce n'est qu'il y a trois ou quatre ans que les comités des Nations Unies ont commencé à nous adresser quelques critiques, mais même alors, elles n'étaient pas très fortes. Maintenant, les comités des Nations Unies ouvrent leurs portes aux ONG. Ils les invitent à donner leur avis sur l'application d'une convention par le pays et, ainsi armés, ils posent des questions beaucoup plus fouillées lorsque les représentants du Canada comparaissent.

Un autre facteur est que depuis six ou sept ans, les comparaisons du Canada devant ces comités retiennent l'attention de la presse et des médias. Il y a un journaliste à Genève qui diffuse régulièrement les commentaires de ces comités sur la législation canadienne et je pense que c'est devenu aujourd'hui un facteur beaucoup plus important dont nous devons tenir compte lorsque nous élaborons des lois et des politiques.

Nous avons d'ailleurs maintenant ce que l'on appelle un comité permanent des fonctionnaires responsables des droits de la personne, où les provinces, les territoires et le gouvernement fédéral se concertent. Ce comité s'intéresse principalement à nos obligations internationales en matière de droits de la personne et l'on y parle de la ratification des conventions. Aujourd'hui, on y traite des appréciations des Nations Unies et de la mise à exécution. L'accent s'est beaucoup déplacé au cours des dernières années.

Le sénateur Doyle: Ma dernière question, et vous y avez peut-être déjà répondu, est que cette nouvelle attitude, mettons cette disposition à apprendre au lieu de l'attitude missionnaire antérieure, imprègne le ministère de la Justice et que nous pensons avoir quelque chose à apprendre des conventions au lieu d'être l'oracle qui les rédige, qu'elles sont pour nous devenues sources d'inspiration. Qu'en pensez-vous, monsieur Scratch?

M. Scratch: Je dirais que nous apprenons certainement. D'une certaine façon, notre problème actuellement (et j'y ai fait allusion au début) est que toutes ces conventions sont couchées en termes très généraux et que des interprétations très différentes restent possibles tant que nous n'aurons pas un ensemble d'avis émanant des comités des Nations Unies. Mettez cinq avocats dans une

[Texte]

opinions you will get. Sometimes it is very difficult from the point of view of giving advice, and sometimes giving advice on international matters is different than giving advice on domestic considerations because, as I said, you cannot go to court under the Convention on the Rights of the Child and claim a breach of rights. Even with respect to the UN committee, when it expresses its views, or their views, you could not go to court in Canada and say that the UN said this and therefore Canada is in breach. The Canadian court would still come to its own decision.

While there is a certain amount of speculation, one would also want to have, if you like, some firmness, some more indication that in fact this is the interpretation, and sometimes that is fairly difficult. We are learning a great deal, and it is sometimes a very steep curve. I think the rest of the government is learning, too, that you ignore some of these UN treaties at your peril. In my opinion, things will continue to change in the next few years, and these UN treaties will have a big influence on the development of Canadian legislation.

Senator Andreychuk: I want to talk a little about the UN. It seemed to me that Canada has always effectively used the UN system as moral suasion, both for other countries and for itself. That has often been a role that the federal government played. With respect to children's issues, we have said that children must be paramount in any society, both our own and others, and I thought we had a youth system that would be simple, easily defined, and a good learning tool for children as well as others in society.

It seems to me that with the Young Offenders Act amendments that are now before us, we have reached the point where we must realize that we have a very complex system, and that principles have been whittled down to the extent that a young person going through the system either will come out with a Ph.D. in law or a Ph.D. in criminality. If it were the first, I would not be worried, but it is the second I am concerned about.

Are we not seen as being retrogressive in pushing more and more young people into the adult system? Will that not be an opportunity for the international community to point to some of the values for which we say we stand, as proof that, in fact, we do not, in practice?

Mr. Scratch: Senator Andreychuk, the first comment I would make is that we will find out how we are regarded, I suppose, when we make our first presentation to the UN Committee on the Rights of the Child on May 24 or 26. It will probably be on May 26 that they will give us their concluding observations. I have no doubt that Bill C-37 will be an issue there, and that we will receive some comments from them. I cannot answer as to how we will be regarded after they consider that bill. I can say to you that in our examination of the proposals for the bill, and during the developmental stage, we certainly tried to do all that we could, and Ms Kirvan did also, to ensure that, in fact, the principles of the convention were respected.

As I said earlier, we were attempting to balance the best interests of the child, as a primary consideration, with the protection of the public, the protection of society, and I believe

[Translation]

pièce et vous savez combien d'avis différents vous entendrez. Parfois il est très difficile de formuler des avis, et il est plus difficile de former des avis sur des questions internationales que sur des questions nationales car, comme je l'ai dit, vous ne pouvez intenté une poursuite en justice en invoquant la Convention relative aux droits de l'enfant. Même les avis exprimés par le comité des Nations Unies ne peuvent être invoqués devant un tribunal canadien pour établir la violation d'un droit. Le tribunal canadien prendra sa décision propre.

On peut certes spéculer, mais il serait bon d'avoir des indications un peu plus précises quant à l'interprétation à donner de ces conventions et c'est parfois assez difficile. Nous apprenons beaucoup, et nous apprenons parfois vite. Je pense que les autres ministères gouvernementaux apprennent, eux aussi, les périls qu'il y a à ignorer certains de ces traités des Nations Unies. À mon sens, les choses vont continuer à évoluer au cours des prochaines années et je pense que ces traités des Nations Unies influenceront grandement l'évolution de la législation canadienne.

Le sénateur Andreychuk: J'aimerais parler un peu des Nations Unies. Il me semble que le Canada a toujours utilisé efficacement les instruments des Nations Unies comme outils de persuasion morale, tant pour les autres pays que pour lui-même. Cela a souvent été un rôle que le gouvernement fédéral a joué. Pour ce qui est des enfants, nous avons déclaré que les enfants doivent avoir préséance dans toute société, la nôtre comme les autres, et je pensais que nous aurions un système judiciaire pour eux qui soit simple, facile à définir et un bon outil pédagogique pour les enfants et les adultes de notre société.

Il me semble qu'avec les modifications à la Loi sur les jeunes contrevenants dont nous sommes aujourd'hui saisis, nous sommes parvenus au point où nous devons admettre que nous avons un système très complexe et que les principes ont été grignotés au point qu'un jeune entrant dans le système en sortira soit avec un doctorat de droit soit un doctorat de criminalité. Si c'est le premier cas, cela ne me gêne pas, mais si c'est le second, cela m'inquiète.

Ne serons-nous pas perçus comme rétrogrades en poussant de plus en plus de jeunes dans le système adulte? Est-ce que la communauté internationale ne pourra pas nous mettre le nez dans la contradiction entre les principes que nous défendons et ce que nous faisons en pratique?

M. Scratch: Sénateur Andreychuk, la première chose que je répondrais est que nous saurons comment nous sommes perçus lorsque nous ferons notre première présentation au comité des droits de l'enfant aux Nations Unies le 24 ou le 26 mai. C'est probablement le 26 mai qu'il nous fera part de ses conclusions. Je ne doute pas que le projet de loi C-37 y sera abordé et que le comité aura quelque chose à dire à son sujet. Je ne peux prédire quelle sera sa position sur le projet de loi. Je peux vous dire qu'en examinant les propositions de changements et pendant la phase d'élaboration, nous avons fait tout notre possible, de même que Mme Kirvan, pour assurer que les principes de la convention soient respectés.

Comme je l'ai dit, nous avons tenté d'équilibrer l'intérêt supérieur de l'enfant, en tant que considération primordiale, et la protection du public, la protection de la société et je pense que la

[Text]

that the convention permits you to do that. I think that this will be the issue before the UN committee. Obviously that will be the point that we will try to make, that Bill C-37 is a balance of these factors. Certainly, people on both sides may have different views as to whether or not we have achieved the right balance, but at least we will have tried.

Ms Kirvan: Perhaps I might speak to a few of the elements in your comments, Senator Andreychuk. In terms of the total complexity, in 1992 and again in this round of amendments, there are certainly people who have raised the question of whether there should be transfer at all. I am not sure that the issue is so much the shift in onus as it is transfer, although I appreciate the point that it adds another layer of complexity.

However, the shift-in-onus provisions around transfer start to make divisions within divisions, which is one of the points that you made. Your comments seemed to be primarily focused upon, or at least I was reading into them, shift-in-onus concerns, although on some other days you have raised concerns about the length of sentences. Therefore perhaps I will respond for a moment to the length of sentence aspect within the context of international law.

Many witnesses have come before both this committee and that of the House of Commons and spoken about those increased sentences in the context of punitive approaches. I can understand the perspective of their comments, but in my opinion another factor must be integrated into that picture. That other factor is that when a court assesses which system, the youth or the adult system, is best equipped to handle a young person charged with a very violent offence, given the longer sentences that will be available in youth court — for example the hundred per cent longer sentences available in youth court for first degree murder — the court will have, in favour of the youth system, a much more expansive and flexible response than it has now.

Looked at in isolation from one another, these provisions — for example, the increased sentences — could be perceived as being a punitive direction against the notion of the best interests of the child, the UN's phrase that sort of depicts the total approach of the UN convention. I think that that is an incomplete picture and that we must look at the longer sentences in youth court as affording that court a much greater measure of flexibility. If the court can come to terms with keeping this young person in the youth system, that young person is saved from life imprisonment. I have discovered, over the years, to my chagrin that many members of the public simply do not understand that this means that a 15 year old could languish in jail until he dies at 75. This young person is saved from life imprisonment, parole ineligibility, and almost inevitable placement in a federal penitentiary system at some point in the sentence that he or she will have to serve.

In the context of the longer sentences and the UN convention, I do think it is really important to see that longer sentences are, if you will, a disincentive to transferring a young person because it gives a court so much more flexibility to keep a young person within the youth system and save the young person from the

[Traduction]

convention nous y autorise. Je pense que c'est la question qui sera posée au comité des Nations Unies. C'est évidemment l'argument que nous ferons valoir, à savoir que le projet de loi C-37 est un moyen terme entre ces facteurs. Les avis peuvent certes diverger, de part et d'autre, sur la qualité de cet équilibre, mais nous aurons à tout le moins essayé.

Mme Kirvan: Je pourrais peut-être vous apporter quelques éléments de réponse, sénateur Andreychuk. Pour ce qui est de la complexité générale, lors de la révision de 1992 et cette fois-ci encore, l'opportunité d'un renvoi au tribunal pour adultes a été mise en doute. Ce n'est pas tant l'inversion du fardeau de la preuve qui est en cause que l'idée du renvoi lui-même, en dehors du fait que l'inversion accroît la complexité.

Cependant, la distribution différente du fardeau de la preuve en matière de renvoi commence à établir des distinctions à l'intérieur de distinctions, et c'est l'un des points que vous avez soulevés. J'ai cru comprendre que vous vous préoccupiez surtout de l'inversion du fardeau de la preuve, bien que d'autres jours vous ayez également fait état de la durée des peines. Je vais donc, pour le moment, parler de la durée des peines dans le contexte du droit international.

Nombre des témoins ayant comparu devant votre comité et celui de la Chambre des communes ont parlé de l'allongement des peines dans le contexte de l'approche punitive. Je peux comprendre leur point de vue, mais un autre facteur doit être pris en compte. Cet autre facteur est que lorsqu'un tribunal détermine quel système, le système pour adultes ou le système pour adolescents, est le mieux équipé pour s'occuper d'un mineur accusé d'une infraction très grave, l'existence de peines plus longues dans le système pour adolescents (par exemple la peine deux fois plus longue pour meurtre au premier degré) donnera au tribunal une beaucoup plus grande flexibilité.

Si on les considère isolément, ces dispositions (par exemple l'allongement des peines) peuvent être perçues comme une orientation punitive contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant, la formule des Nations Unies qui traduit la démarche d'ensemble suivie par la convention. Mais je pense que c'est là un tableau incomplet et qu'il faut considérer les peines plus longues à la disposition du tribunal pour adolescents comme offrant un beaucoup plus grande souplesse. Si le tribunal peut se résoudre à garder le jeune contrevenant dans le système pour enfants, ce dernier échappe à la prison à vie. J'ai été désolé de constater, au fil des ans, que beaucoup de gens, dans le public, ne comprennent tout simplement pas que cela peut signifier qu'un jeune de 15 ans languira en prison jusqu'à sa mort à l'âge de 75 ans. Ce jeune échappera à la prison à vie, à l'inadmissibilité à la libération conditionnelle et au placement presque inévitable dans un pénitencier fédéral pendant qu'il purgera sa peine.

Dans le contexte des peines plus longues et de la Convention des Nations Unies, il faut bien voir que ces peines plus longues représentent, en quelque sorte, une désincitation à renvoyer l'adolescent en tribunal pour adultes car le tribunal pour adolescents ainsi une plus grande flexibilité qui permet de garder l'intérêt

[Texte]

mandatory minimums that will be imposed if the young person is convicted and sentenced to life imprisonment.

Just a few other points to add to the longer sentences: Number one, while a witness just the other day questioned why there was not a mandatory minimum, it is noted that there is no mandatory minimum. Therefore these sentences that go up to ten years, that is the maximum but there is no minimum. Also, they are structured in such a way as to encourage there being a community portion to the sentence, so that for first degree murder the custodial portion is up to six years, and the community portion is up to whatever the remainder is, for a maximum of ten.

Again in the context of best interests and of reintegration, there is an amendment that has not been spoken of very much but which is very much in the spirit of the UN convention, and that is a change that is made to the grounds for review, in section 28. That change, essentially, acknowledges that there are occasions where rehabilitation would now be better served in the community. In a sense, this young person who will be serving this longer term, if the court exercises that discretion, will be subject to mandatory yearly reviews, and one of the grounds for review will be: Where will this young person best be placed? Which response now will best help this young person? That is, again, the "best interests" thinking.

I deviated slightly, Senator Andreychuk, from your question, but looking at the overall context, we must acknowledge the fact that, certainly for those judges who have a young person on the borderline, and where they feel that the act and perhaps the evidence suggests, and given the uncertainty and the lack of scientific precision to any of those projections of future human behaviour, a judge will have a much greater "comfort" level in dealing with a kid or a young person who is on the borderline if the judge has this extra period of time in which to give flexibility.

Senator Andreychuk: For what it is worth, I did not mean to leave the impression that longer sentences in youth court are wrong. I am not against that. In fact, the longer the better, because I think that is the only hope for any work that is to be done with a person in diverting them.

My concern has always been with the transfer provision, and the length of the sentences imposed in the adult system. I wonder why we need a new transfer provision that puts the onus on a young person. I think if that one is understood by anyone in the international community, it will really be questioned.

It seems to me that we already have a transfer provision, but it is not being used. It could be handled by way of more administrative direction from the attorneys general or the ministries of justice in the provinces, to utilize the transfer provisions when they are necessary. However, the onus would be on an adult, where I think the complexity of the issues should lie, and not on the back of the young person.

After all, if the young person can handle all of that, why do we need a youth court? We are saying that he is mature enough to make all of those decisions, and so that is my concern, as well as

[Translation]

dans le système pour adolescents et lui éviter les peines minimales qui seraient imposées s'il était condamné à la prison à vie.

Un dernier mot encore sur l'allongement des peines. Premièrement, il n'y a pas de peine minimale obligatoire, ce contre quoi un témoin s'est élevé l'autre jour. Donc, la peine de dix ans est un maximum, mais il n'y a pas de minimum. Par ailleurs, ces peines sont structurées de façon à ce qu'une partie puisse être purgée sous forme de service communautaire, si bien que la partie emprisonnement en cas de meurtre au premier degré ne dépasse pas six ans, le restant prenant la forme d'un service communautaire, pour un maximum de dix ans au total.

Encore une fois, dans le contexte de l'intérêt supérieur et de la réinsertion, il y a une modification dont on n'a pas beaucoup parlé mais qui s'inscrit tout à fait dans l'esprit de la Convention des Nations Unies, la modification des motifs de révision à l'article 28. En gros, on reconnaît par ce changement que la réinsertion peut exiger un placement dans la collectivité. Ainsi, le jeune qui purgera cette peine allongée, si le tribunal a choisi de la lui imposer, fera l'objet de révisions annuelles obligatoires et l'un des critères de révision sera de savoir quel est le meilleur placement pour ce jeune en particulier. Qu'est-ce qui sera le plus favorable à cette jeune personne? On est là, encore une fois, dans l'optique de «l'intérêt supérieur».

J'ai légèrement dévié de votre question, sénateur Andreychuk, mais dans le contexte d'ensemble, il faut reconnaître que dans les cas où le juge est en face d'un cas limite, lorsque l'acte et les circonstances sont limites, et vu l'incertitude et l'absence de précision scientifique des prévisions sur le comportement humain futur, ce juge sera beaucoup plus incité à garder ce jeune dans le système pour adolescents s'il dispose de la flexibilité qu'offre une peine plus longue.

Le sénateur Andreychuk: Je ne voulais pas du tout donner l'impression que les peines plus longues en tribunal pour adolescents soient une mauvaise chose. Je n'y suis pas opposée. Au contraire, plus la peine est longue et mieux cela vaut, car je pense que c'est le seul espoir de vraiment modifier le comportement de l'intéressé.

Mes réserves ont toujours porté sur la disposition de renvoi et la durée des peines imposées dans le système des adultes. Je me demande pourquoi on a besoin de cette nouvelle disposition de renvoi qui impose le fardeau de la preuve aux mineurs. Je pense que cette disposition sera contestée par la communauté internationale une fois qu'elle sera comprise.

Il me semble que nous avons déjà une disposition de renvoi, mais qu'elle n'est pas utilisée. Les procureurs généraux ou les ministres de la Justice provinciaux pourraient donner des instructions administratives afin que l'on y ait davantage recours en cas de nécessité. Mais je pense que le fardeau de la preuve doit être imposé à l'adulte, capable de démêler la complexité des problèmes, plutôt qu'à l'adolescent.

Après tout, si le mineur est capable de s'y retrouver dans tout cela, pourquoi faut-il un tribunal pour adolescents? Nous disons qu'il est suffisamment mûr pour prendre toutes ces décisions, et

[Text]

the concern I have already expressed with respect to the length of sentences in the adult system, but not in the youth court.

In fact, one of the problems with the short sentences in the youth court is that they did not give the judges enough flexibility. Therefore you tended not to use three years in the first instance, because once you have used it, what else is there? You tended to want to leave a cushion for further negative behaviour, some consequences to remain there, and so any lengthening there, I think, is an appropriate evaluation.

The real problem, in my opinion, lies with the administration of the act, and that has been said over and over again. Why create the illusion that the act did not work when, in fact, the problems were administrative rather than legal. As soon as judges were not involved administratively, due to lack of resources, then creative thinking was brought to bear on what are closed custody and open custody. You will recall, Ms Kirvan, you were there when the concern was that open custody would be defined as remaining with the parents, and could be so designated under administrative principles in a province.

The concern of the judiciary and those who wanted to work with children adequately was to ask, "What message are we sending to society?" Therefore it is the question of justice that continues to trouble me, on the administrative side, and the loading on the backs of young people of issues that really should be best left with adults.

I still question why we need a transfer provision when we already have such transfer provisions. By way of analogy, I point to the fact that, when we started out with women's issues, charges were not being laid when women were assaulted in their own homes by their spouses. The reaction was that the law was adequate; the assault provisions were adequate, but the charges were not being laid.

We then went out into the community with directives to the police to treat an assault in the home with the same severity as an assault anywhere else. There has now been a reaction that perhaps too many charges are being laid, since every charge is now laid, and that perhaps we can ease back. In other words, there is an administrative directive that we can ease, and cushion, and perhaps treat as a pendulum, but when it is entrenched in the law, it is then very difficult to move it. Therefore I repeat, that from a practical, a legal and an international perspective, the shift in onus and the transfer provisions are already there, adequately.

Ms Kirvan: I do not think that there is a great deal that either Mr. Scratch or I can add to the points that you have made, or that others have made. We understand the perspective that you are putting forth. I think that it will be very fascinating and insightful to hear what the international community does have to say about this shift in onus provision. I think that, while at first blush it seems very onerous indeed to impose this obligation on the young person, it is done with the knowledge that we did try to build in a number of provisions in the act such as the young

[Traduction]

c'est là ce qui motive ma préoccupation, outre celle que j'ai déjà exprimée concernant la durée des peines imposées dans le système des adultes, mais non pas dans le système pour adolescents.

En fait, l'un des problèmes que posaient les courtes peines autorisées au tribunal pour adolescents est qu'elles ne donnaient pas assez de souplesse aux juges. Ils tendaient à ne pas infliger les trois années permises au départ, car une fois cela fait, quelle autre sanction restait-il? Le juge tendait à garder un coussin en cas de récidive, une possibilité de sanction ultérieure, et c'est pourquoi l'allongement des peines me paraît une bonne chose.

Le problème réel, à mon avis, se situe dans l'application de la loi, et cela a été dit et répété. Pourquoi créer l'illusion que la loi n'était pas bonne alors que, en réalité, les problèmes étaient d'ordre administratif plutôt que juridique. Dès que les juges ont cessé d'être associés à l'administration, par manque de ressources, on a commencé à manipuler les notions de garde en milieu fermé et en milieu ouvert. Vous étiez là, madame Kirvan, lorsque des protestations ont été émises contre le fait que la garde en milieu ouvert soit définie, par les règles administratives d'une province, comme le maintien chez les parents.

Les magistrats et ceux qui voulaient travailler de façon adéquate avec ces enfants demandaient : « Quel message transmet-on à la société? » C'est donc le côté administratif qui me préoccupe le plus, et le fait que l'on se décharge sur le dos des mineurs de questions que des adultes devraient trancher.

Je persiste à ne pas comprendre pourquoi il faut une nouvelle disposition de renvoi alors que nous en avons déjà. À titre d'analogie, je vous rappelle que lorsqu'on a commencé à se préoccuper de la condition féminine, on n'inculpait pas les maris qui battaient leur femme. On a conclu que la loi était adéquate, que les dispositions sur les voies de fait étaient adéquates, que les insuffisances se situaient au niveau de l'application.

On a donc donné instruction à la police de traiter les voies de fait commises au domicile avec la même rigueur que partout ailleurs. Il y a aujourd'hui une réaction inverse, puisque certains pensent qu'il y a trop d'inculpations, puisqu'une inculpation est prononcée dans chaque cas, et qu'il faudrait peut-être une plus grande souplesse. Autrement dit, il est possible de donner des instructions administratives dans un sens ou dans un autre, mais une fois qu'une procédure est inscrite dans la loi, il est très difficile d'en changer. C'est pourquoi je répète que du point de vue pratique, du point de vue juridique et du point de vue international, les dispositions actuelles en matière de renvoi sont suffisantes.

Mme Kirvan: Je pense qu'il n'y a pas grand-chose que M. Scratch ou moi-même puissions ajouter à ce que vous avez dit ou à ce que d'autres ont dit. Nous comprenons bien votre optique. Il sera fascinant de voir ce que la communauté internationale dira de cette inversion du fardeau de la preuve. Je pense que si, à première vue, il peut paraître excessif d'imposer cette obligation au mineur, nous l'avons fait avec toute une série de garde-fous pour protéger le mineur qui doit comparaître en tribunal pour éviter le renvoi.

[Texte]

person who will be affected by having to appear in youth court to take advantage of this provision.

In other words, this is not a response, really, to your point, but just to point out that, in terms of the procedural protections, there are as many procedural protections built in to take into account the fact that this person is 16 or 17 years old and, for the reasons that you have expressed, such as the onerousness of the responsibility, we have tried to make sure that the measures are appropriate, including the fact that this young person will be represented by counsel.

I know from a party perspective that it still places the onus on the young person, but there are extensive right-to-counsel provisions, and certainly for the offences which are the subject of the presumptive transfer.

Senator Andreychuk: You are well aware that many of the lawyers have had discussions about what the role of counsel to a young person is. In other words, do you just take instructions as you would from an adult, or do you have a role in the best interests of the child? I would think, from what I read in the literature and certainly from what I hear from the lawyers, I would conclude that they see their role as similar to that in adult court; that they do not believe the other aspect is their responsibility.

There are, of course, notable exceptions, but my postscript, mainly, is if both prosecution and defence can sign off to either remain in youth court or move into adult court, you are feeding into the negative behaviour of the young person who, as many of the witnesses have said, will want to get away from rehabilitation and confront his problems. He would rather go to the "big house" and be seen by his peers as having achieved some notoriety. I think the choices that young people will make will be destructive to themselves but, more important, they will be destructive to society; hence, no protection for society.

I keep coming back to this point: the protection of society would be our issue equally with the rights of the young person, because the young person is within society. I cannot, for the life of me, see the transfer provisions and the signing off and all of those very adult, complex issues being very helpful in trying to steer a young person out of trouble, or make him accountable for his behaviour, and there does not seem to be an answer from the department as to why those provisions were put in.

Ms Kirvan: I think we have tried to speak to aspects of this. I know that the minister is appearing before you, and that the question will surely be directed to him.

Senator Andreychuk: I am just preparing you.

Ms Kirvan: I think we have said that, given the concerns that have been expressed, in a partial response to the statement you have just made, I would be very surprised that a young person charged with attempted murder, or with first or second degree murder, for the sake of bravado, would accept the consequences of going to adult court. I think that instruction should be quite straightforward. Any young person who would resist having counsel act on his or her behalf in order to remain in the youth

[Translation]

En d'autres termes (et cela ne répond pas vraiment à votre objection), nous avons prévu quantité de garanties de procédure qui tiennent compte du fait que cette personne est âgée de 16 ou 17 ans, notamment sa représentation par un avocat.

Je sais bien que le fardeau de la preuve incombe néanmoins au mineur, mais le droit à être représenté par un avocat est largement garanti, certainement pour les infractions faisant l'objet du renvoi présumé.

Le sénateur Andreychuk: Vous savez bien que nombre d'avocats s'interrogent sur ce que doit être le rôle d'un conseiller auprès d'un mineur. Autrement dit, doit-il se contenter de suivre ses instructions comme s'il s'agissait d'un adulte, ou bien doit-il chercher à l'influencer dans son intérêt supérieur? D'après ce que je lis et d'après ce que j'entends, je dois conclure que les avocats perçoivent leur rôle comme similaire à celui qu'ils ont en tribunal pour adultes, qu'ils ne considèrent pas que l'autre aspect soit de leur responsabilité.

Il y a, bien sûr, des exceptions notables mais encore une fois, si la poursuite et la défense peuvent s'entendre pour le garder en tribunal pour adolescents ou le renvoyer en tribunal pour adultes, on alimente le comportement négatif de l'intéressé qui, comme beaucoup de nos témoins l'ont indiqué, veut éviter la réinsertion qui le confronterait à ses problèmes. Il préfère aller dans la «grande maison» et être perçu par ses pairs comme ayant atteint une certaine notoriété. Je pense que les choix des adolescents seront destructeurs pour eux-mêmes mais, surtout, destructeurs pour la société; ce n'est pas ainsi que l'on protégera la société.

J'en reviens toujours à ceci : il faut se préoccuper autant de la société que des droits du mineur, car l'adolescent fait partie de la société. J'ai beau essayer, je ne vois pas en quoi ces dispositions sur le renvoi et l'accord amiable et toutes ces questions très complexes et adultes peuvent aider le jeune à se sortir de ses difficultés, le rendre responsable de son comportement, et je n'obtiens aucune explication satisfaisante du ministère sur la raison d'être de ces dispositions.

Mme Kirvan: Nous avons essayé de vous expliquer certains aspects de ce projet de loi. Je sais que le ministre va comparaître et je ne doute pas que vous lui posiez la question.

Le sénateur Andreychuk: Je ne fais que vous préparer.

Mme Kirvan: Pour répondre en partie à ce que vous venez de dire et aux craintes qui ont été exprimées, je serais très surprise qu'une jeune personne inculpée de tentative de meurtre, ou de meurtre au premier ou second degré, veuille accepter les conséquences d'un renvoi en tribunal pour adultes rien que par vantardise. Les instructions dans un tel cas sont très claires. Tout mineur qui refuserait que son avocat demande le maintien dans le système pour adolescents prouverait par là-même qu'il a des

[Text]

system has really indicated that he has problems far and beyond the charge that he is facing, just on a pure mathematical calculation.

With respect to the other factor, those issues of complexity are there so I am not trying to minimize or speak in their defence. I accept that there are some complexities introduced by this provision but I think that it is fair to say that when it comes to young people acting against their own interests, I would be very surprised that even a fairly green, naive counsel would do anything but counsel a young person to remain in the youth system when faced with those kinds of charges. The exception might be manslaughter and aggravated sexual assault.

The issue that you have introduced there is, I think, not an issue that has been brought about by this presumptive transfer. It may be exacerbated by it, but the issue exists now where we have some young people who are applying, as you know, Senator Andreychuk, to be transferred because, contrary to public opinion, these young people will actually feel that they will get a shorter sentence with remission in the adult system than what they might be facing in the youth system. I would say that that problem exists now, and I do not really know how much it is exacerbated by the presumption, because when it comes to murder, they will not want to be transferred.

Senator Andreychuk: I can give you cases from my own experience where they accepted to make statements so that others would be relieved. The reason is that they see themselves not only as young, but young in a tough system, so that they know they will be dealt with leniently or get out of it, or at least that is what they have been told by other negative members of their peer group. I think we are underestimating what young people think is in their best interests, particularly negative acting young people.

Senator Stanbury: Ms Kirvan has mentioned the need for evaluation of the results of the legislation, and I assume that means evaluation throughout the system. I recall yesterday we had a witness whose complaint was that we are proceeding with further amendments before we have had any evaluation of what happened under the earlier amendments. In your position as a senior counsel to the family and youth law policy section, do you have any means or intention to evaluate the results of legislation at some point, so that you will be in a position, next time we are facing amendments and which we are told will be a huge, holistic approach to the problem, we will then have the advantage of an evaluation of what we have done before?

Ms Kirvan: It depends on a number of factors. It depends on whether this bill is passed and when it is proclaimed, and the length of time between that proclamation date and any findings of the second based review. The difficulty with the more serious offences is that you need a sufficient period of time in which to evaluate the results. For example, even between 1992 and today, by the time the young people were sentenced, virtually none of them would be even out of the system to start tracking, or to do comparisons between what the successes are, if you will, of a young person staying in the youth system and the successes or failures of a young person being transferred to the adult system.

[Traduction]

problèmes dépassant de loin l'accusation portée contre lui, rien que sur la base d'un pur calcul arithmétique.

Pour ce qui est de l'autre facteur, les problèmes liés à la complexité, je ne veux pas tenter de les minimiser. J'admets que cette disposition introduit une complexité supplémentaire, mais je pense aussi pouvoir dire que si le mineur agit contre son propre intérêt, je serais très surprise que même un avocat tout frais émoulu et naïf lui conseille autre chose que de rester dans le système pour adolescents face à de telles accusations. L'exception pourrait être l'homicide et l'agression sexuelle grave.

Le problème que vous posez là n'a pas été introduit, à mon avis, par le renvoi présumé. Il sera peut-être exacerbé, mais le problème se pose déjà aujourd'hui puisque certains jeunes demandent, comme vous le savez, sénateur Andreychuk, à être renvoyés parce que, contrairement à ce que croit le public, ils espèrent obtenir une peine plus légère en tribunal pour adultes qu'en tribunal pour adolescents. Le problème existe déjà et je ne sais vraiment pas dans quelle mesure il sera amplifié par la présomption car, s'agissant de meurtre, l'accusé ne voudra pas être transféré.

Le sénateur Andreychuk: Je peux vous citer des cas tirés de ma propre expérience, où le mineur acceptait de faire des déclarations de façon à dédouaner d'autres. La raison est qu'ils se perçoivent non seulement comme jeunes, mais jeunes dans un système dur, si bien qu'ils savent qu'ils vont écoper d'une peine légère ou s'en tirer, ou du moins c'est ce que d'autres membres négatifs de leur groupe leur disent. Je pense que l'on sous-estime ce que des adolescents pensent être dans leur intérêt, particulièrement des jeunes ayant une attitude négative.

Le sénateur Stanbury: Mme Kirvan a mentionné la nécessité d'évaluer les résultats de cette législation et je suppose que cela signifie une évaluation globale. Hier, un témoin déplorait que l'on procède à de nouveaux changements sans avoir évalué les suites des modifications antérieures. En tant qu'avocat-conseil de la Section de la politique en matière du droit de la famille et des adolescents, avez-vous l'intention ou les moyens d'évaluer les résultats de cette législation à quelque moment, de façon à ce que nous connaissions les résultats de ce qui a été fait la prochaine fois que l'on nous soumettra des modifications, dont on nous dit d'ailleurs qu'il s'agira d'une refonte de fond en comble de la loi?

Mme Kirvan: Cela dépend d'un certain nombre de facteurs. Cela dépend de la date de promulgation de cette loi, si elle est adoptée, et du temps qui séparera la date de promulgation et la deuxième phase de révision. La difficulté, avec les infractions les plus graves, est qu'il faut disposer d'une longue période pour évaluer les résultats. Par exemple, même entre 1992 et aujourd'hui, vu le temps qui s'écoule avant la sentence pratiquement aucun d'eux n'est encore sorti du système pour qu'il on puisse comparer ceux restés dans le système pour adolescent et ceux transférés dans le système pour adultes. Pour faire ce suivi à long terme, il faut disposer d'un temps suffisant.

[Texte]

To do the long-term kind of tracking that is really required necessitates the availability of a block of time.

That is speaking to length of sentence issues, and I think there is certainly some scope for looking at evaluation. It is hard. The numbers of kids who are committing offences in this category are small, so from one perspective that makes it easier to do research and tracking, but it also makes it difficult. I do not wish to say that I have a strong research background, but it makes it difficult to draw conclusions from a very small number of kids who have been, shall we say, charged with murder. It depends on the issue that you are considering.

On the information sharing, for example, it would be possible to do some evaluations within a shorter timeframe to look at what were the sorts of perceived feelings of the young person, or the perceived negative income — I think that one is easier to measure. On the longer sentences and transfer, perhaps some elements could be studied, but I would not want to pretend that we could study a lot of them, assuming that this next phase will occur within a six month to two year time period, and I am guessing here. That leaves very little time to assess.

Senator Stanbury: Mr. Chairman, I would just comment that while I think we have relative consensus within the committee, one of the major problems is to persuade the public of the factual situation, and we will never be able to persuade the public unless we have analysis and evaluation with which we can present them to show that the policies we are pursuing are the desirable ones. That is really all I want to say.

The Chairman: I wish to thank you very much, Mr. Scratch and Ms Kirvan. As you have seen, there were a great many questions and sub-questions and it was a very interesting debate, so I think your testimony has been really useful. I understand that you, Ms Kirvan, will be back before this committee later with the Minister of Justice.

The committee adjourned.

[Translation]

Une évaluation portant sur la longueur des peines serait utile mais difficile à faire. Le nombre d'enfants qui commettent des infractions dans cette catégorie est faible, ce qui facilite les recherches et le suivi d'une certaine façon, mais complique également l'évaluation. Je ne suis pas très forte en recherche, mais il est difficile de tirer des conclusions à partir d'un très petit nombre de cas de jeunes accusés, mettons, de meurtre. Tout dépend de la question que l'on veut étudier.

Sur le plan de la dissémination de l'information, par exemple, il serait possible de faire quelques évaluations dans un délai plus court sur les résultats positifs ou négatifs - je pense que c'est plus facile à mesurer. Dans le cas des peines plus longues et des renvois, certains éléments pourraient peut-être être étudiés mais je ne prétends pas que nous pourrions en étudier beaucoup sachant que la prochaine phase va intervenir, je crois, d'ici six mois à deux ans. Cela laisse très peu de temps.

Le sénateur Stanbury: Monsieur le président, je dirais simplement que nous sommes relativement d'accord entre nous au sein du comité, mais l'un des grands problèmes consiste à convaincre le public de la réalité des faits, et nous ne pourrions jamais le convaincre si nous ne disposons pas d'analyses et d'évaluations établissant que les politiques que nous poursuivons sont bonnes. C'est tout ce que j'avais à dire.

Le président: Je vous remercie infiniment, monsieur Scratch et madame Kirvan. Comme vous l'avez vu, vous avez été bombardés de questions et de sous-questions et cela a été un débat très intéressant et je pense que votre apport a été très utile. Je crois savoir, madame Kirvan, que vous reviendrez ici avec le ministre de la Justice.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

For Bill C-37:

From the Department of Justice:

John Scratch, Senior General Counsel, Human Rights Law
Section;

Mary-Anne Kirvan, Senior Counsel, Family and Youth Law
Policy Section.

Pour le projet de loi C-37:

Du ministère de la Justice:

John Scratch, avocat général principal, Section des droits
la personne;

Mary-Anne Kirvan, avocate-conseil, Section de la politique
en matière de la famille et des adolescents.



First Session
Thirty-fifth Parliament, 1994-95

Première session de la
trente-cinquième législature, 1994-1995

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Président:
L'honorable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Wednesday, May 10, 1995

Le mercredi 10 mai 1995

Issue No. 31

Fascicule n° 31

Ninth Proceedings on:
Examination of Bill C-37, An Act
to amend the Young Offenders Act
and the Criminal Code

Neuvième fascicule concernant:
L'étude du Projet de loi C-37, Loi modifiant
la Loi sur les jeunes contrevenants
et le Code criminel

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Chairman*

The Honourable P. Derek Lewis, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	* Lynch-Staunton
Bacon	(or Berntson)
Doyle	Murray
* Fairbairn (or Graham)	Neiman
Gigantès	Nolin
Jessiman	Pearson
Kinsella	

** Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Stanbury substituted for that of the Honourable Senator Pearson. (May 8, 1995)

The name of the Honourable Senator Pearson substituted for that of the Honourable Senator Stanbury. (May 9, 1995)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

Vice-président: L'honorable P. Derek Lewis

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	* Lynch-Staunton
Bacon	(ou Berntson)
Doyle	Murray
* Fairbairn (ou Graham)	Neiman
Gigantès	Nolin
Jessiman	Pearson
Kinsella	

** Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Stanbury est substitué à celui de l'honorable sénateur Pearson. (Le 8 mai 1995)

Le nom de l'honorable sénateur Pearson est substitué à celui de l'honorable sénateur Stanbury. (Le 9 mai 1995)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, May 10, 1995
(35)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 505, Victoria Building, at 3:27 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Gerald-A. Beaudoin, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Doyle, Lewis and Pearson (4).

In attendance: Marilyn Pilon, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Ottawa-Carleton Regional Police, Ottawa Division, Youth Office:

Shamus Hall, Staff Sergeant;

Mark Houldsworth, Sergeant.

From the Canadian Home and School and Parent-Teacher Federation:

Maybelle Durkin, Executive Director.

From the Canadian Teachers' Federation:

Damian Solomon, Assistant Director, Professional Development Services.

From the Canadian School Boards Association:

Marie Pierce, Executive Director.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, March 21, 1995, the Committee continued its consideration of Bill C-37, An Act to amend the Young Offenders Act and the Criminal Code. (See *Minutes of Proceedings, Issue No. 23, for the full text of the Order of Reference*).

Shamus Hall, Staff Sergeant of the Ottawa-Carleton Regional Police, made a statement and, together with Sergeant Houldsworth, answered questions.

Maybelle Durkin, Executive Director of the Canadian Home and School and Parent-Teacher Federation, made a statement.

Damian Solomon, Assistant Director, Professional Development Services, of the Canadian Teachers' Federation, made a statement.

Marie Pierce, Executive Director of the Canadian School Boards Association, made a statement.

Ms Pierce, Mr. Solomon and Ms Durkin answered questions.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 10 mai 1995
(35)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 27, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Gerald-A. Beaudoin (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Doyle, Lewis et Pearson (4).

Également présente: Marilyn Pilon, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De la police régionale d'Ottawa-Carleton, Division Ottawa, Bureau de la jeunesse:

Shamus Hall, sergent d'état-major;

Mark Houldsworth, sergent.

De la Fédération canadienne des associations foyers-écoles et parents-maîtres:

Maybelle Durkin, directrice exécutive.

De la Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants:

Damian Solomon, directeur adjoint, Services de perfectionnement professionnel.

De l'Association canadienne des commissions/conseils scolaires:

Marie Pierce, directrice exécutive.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 21 mars 1995, le comité poursuit son étude du projet de loi C-37, Loi modifiant la Loi sur les jeunes contrevenants et le Code criminel. (*Voir les procès-verbaux, fasc. n° 23, pour le texte intégral de l'ordre de renvoi*).

Shamus Hall, sergent d'état-major de la police régionale d'Ottawa-Carleton, fait une déclaration et, aidé du sergent Houldsworth, répond aux questions.

Maybelle Durkin, directrice exécutive de la Fédération canadienne des associations foyers-écoles et parents-maîtres, fait une déclaration.

Damian Solomon, directeur adjoint, Services de perfectionnement professionnel de la Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants, fait une déclaration.

Marie Pierce, directrice exécutive de l'Association canadienne des commissions/conseils scolaires fait une déclaration.

Mme Pierce, M. Solomon et Mme Durkin répondent aux questions.

[Text]

At 5:20 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

[Traduction]

À 17 h 20 le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, May 10, 1995

Text

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-37, to amend the Young Offenders Act and the Criminal Code, met this day at 3:15 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Gérald-A. Beaudoin (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: This afternoon we will hear from two sergeants with the Ottawa-Carleton Regional Police. They are Staff Sergeant Hall and Sergeant Houldsworth. I suggest that you speak for about 15 to 20 minutes and save the rest of the time for questions.

Mr. Shamus Hall, Staff Sergeant, Ottawa-Carleton Regional Police: On behalf of Sergeant Houldsworth and myself, I thank you for the invitation to participate in this committee meeting. We see this as a great opportunity for the front-line voices to be heard. It is a rare opportunity, and it is much appreciated.

I will take a few moments to give you a bit of information about our background, and I will speak on Sergeant Houldsworth's behalf as well. Sergeant Houldsworth and I are both supervisors in the youth office in the Ottawa Division of the Ottawa-Carleton Regional Police Service.

Sergeant Houldsworth is a 14-year veteran. He has a Bachelor of Arts degree from the University of Ottawa. He has been assigned to the youth office for the past six years. He has worked as a youth crime investigator and as a school resource officer within the youth office.

I have been with the Police Service for 18 years. I have worked in various sections, including general patrol, criminal investigations and community services. I was assigned to the youth office in 1990 and have worked as a supervisor in that office since then.

Although I have not discussed this with Sergeant Houldsworth, I do not think he would mind me saying that we share some small "L" liberal views in terms of young offenders issues. To be politically correct, I add that we also hold some small "C" conservative views on a variety of other issues.

I have made reference to the youth office several times now. It might be of some assistance if you know what that office does. It is made up of proactive and reactive components.

Proactively, we have a group of school resource officers who are assigned to a number of schools. They are in the schools offering lectures to young people on everything from substance

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 10 mai 1995

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui l'on a renvoyé l'étude du projet de loi C-37, Loi modifiant la Loi sur les jeunes contrevenants et le Code criminel, se réunit aujourd'hui à 15 h 15 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Gérald-A. Beaudoin (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Nous entendrons cet après-midi deux sergents de la police régionale d'Ottawa-Carleton. Il s'agit du sergent d'état-major Hall et du sergent Houldsworth. Je vous propose de parler durant environ 15 à 20 minutes et de réserver le temps qui reste à la période de questions.

M. Shamus Hall, sergent d'état-major, police régionale d'Ottawa-Carleton: Au nom du sergent Houldsworth et en mon nom propre, je vous remercie de nous avoir invités à participer aujourd'hui à la réunion du comité. Nous considérons que ces réunions constituent une excellente occasion pour les personnes qui sont touchées directement de se faire entendre. C'est rare qu'on puisse le faire, et nous l'apprécions beaucoup.

J'aimerais prendre un moment pour vous donner quelques informations sur nos antécédents, et je parlerai aussi au nom du sergent Houldsworth. Le sergent Houldsworth et moi-même sommes tous deux superviseurs au bureau des adolescents du service de police régionale d'Ottawa-Carleton, pour la division d'Ottawa.

Le sergent Houldsworth compte 14 années d'expérience. Il détient un baccalauréat ès arts de l'Université d'Ottawa. Il est affecté au bureau des adolescents depuis six ans. Il a travaillé en qualité d'enquêteur sur les crimes commis par des adolescents et en qualité d'agent affecté dans les écoles, pour le compte du bureau des adolescents.

Pour ma part, je travaille pour le service de police depuis 18 ans. J'ai oeuvré dans diverses sections, y compris la patrouille générale, les enquêtes criminelles et les services communautaires. Je suis affecté au bureau des adolescents depuis 1990, en qualité de superviseur.

Même si je n'ai pas consulté le sergent Houldsworth à ce sujet, je ne pense pas qu'il me reprocherait de dire que nous partageons certaines opinions libérales, avec un «L» minuscule, en ce qui touche les questions relatives aux jeunes contrevenants. Par bienséance politique, j'ajouterai que nous avons aussi certaines opinions conservatrices, avec un «C» minuscule, sur une diversité d'autres sujets.

Ça fait déjà plusieurs fois que je mentionne le bureau des adolescents. Peut-être que ça vous aiderait de savoir ce qu'on fait à ce bureau. Il est formé de composantes proactives et réactives.

Sur le plan proactif, un groupe de nos agents en milieu scolaire sont affectés à un certain nombre d'écoles. Ils y font des conférences à l'intention des adolescents sur une diversité de

[Text]

abuse to safety. They are also doing a significant amount of problem solving in schools, and there is a lot of that to be done these days.

We also have a civilian youth counsellor involved in short-term intervention with young people who come in conflict with the law or who are behaving anti-socially and come to our attention.

We have a police youth centre. We have one officer dedicated to running and coordinating the programs of the youth centre. This has proven to be a very effective crime prevention program in the community that it serves.

On the reactive end of things, we have a team of nine constables who investigate most crimes committed by young people. They are primarily incident-driven.

I will now go over some of the more important proposed amendments and offer some brief comments. There will be lots of time for questions because my speech will be brief.

The addition or the replacement of certain paragraphs in the "declaration of principle" section is something with which we agree. We strongly believe in them. We will not spend any more time on that.

The amendment which deals with the additional grounds that can be used to have a young offender assessed medically or psychologically is significant and important.

The addition of the grounds for chronic offenders and offenders who are involved in serious personal injury offences may provide an opportunity down the road to determine the root cause of the problem and why the young person is offending. It should also facilitate judges in sentencing and the provision of treatment.

Our practical concerns are that although that section exists now in a limited way, it is seldom used. I am only aware of one case in Ottawa where that section has been used to have a young person assessed. I recall having experienced quite some difficulty trying to get a physician at our local children's hospital to assess that person on the strength of an order. It came as quite a surprise to the doctor that they had to assess this young person.

I anticipate there will be some problems in that regard should the amendment be passed and this clause come into play and be used. The provinces must look at funding to ensure that there are resources available to deal with the fall-out from the changes.

The next amendment concerns transfer to adult court. This is a positive change. Again, I speak on behalf of Sergeant Houldsworth and myself and most of those I work with who deal with young people on a regular basis. It serves as a reasonable compromise for those who felt that the maximum age should have been lowered to 16. The amendment allows for those who are committing serious offences and are in that age category to be dealt with more seriously.

[Traduction]

sujets, depuis la toxicomanie jusqu'à la sécurité. Ils font aussi une bonne part de résolution de problèmes dans les écoles, et il y en a beaucoup à faire ces jours-ci.

Nous avons aussi à notre service un conseiller civil sur les adolescents qui participe à des interventions à court terme auprès d'adolescents qui contreviennent à la loi ou qui se comportent de façon antisociale et nous sont référés.

Nous avons un centre policier à l'intention des adolescents. L'un de nos agents est affecté à l'exploitation et à la coordination des programmes dans ce centre. Ce programme s'est révélé très efficace pour prévenir le crime dans la communauté qu'il dessert.

Sur le plan réactif, nous comptons une équipe de neuf constables qui font enquête sur la plupart des crimes commis par des adolescents. Ils agissent principalement en fonction des incidents qui se produisent.

Je vais maintenant vous parler des plus importantes modifications proposées et faire quelques commentaires à ce sujet. Vous aurez beaucoup de temps pour poser des questions parce que je ne prévois pas parler longtemps.

Nous sommes d'accord avec l'ajout ou le remplacement de certains paragraphes de la «déclaration de principe». Nous y croyons fermement. Je ne m'étendrai pas sur ce sujet.

La modification qui concerne les motifs supplémentaires peuvent justifier l'évaluation médicale ou psychologique d'un jeune contrevenant est à la fois sensée et importante.

L'ajout de moyens pour les délinquants chroniques et les contrevenants qui sont impliqués dans des infractions où il y a eu grave atteinte contre la personne pourrait permettre avec le temps de déterminer la cause fondamentale du problème et la raison pour laquelle le contrevenant se conduit ainsi. Cela devrait également faciliter le travail de détermination de la peine pour les juges ainsi que l'accès à un traitement.

Nos préoccupations pratiques sont les suivantes: même si cet article existe déjà dans une certaine mesure, il est rarement invoqué. Je ne connais qu'un seul cas à Ottawa où cet article a été utilisé pour l'évaluation d'un adolescent. Je me rappelle avoir eu passablement de difficultés à faire en sorte qu'un médecin de notre hôpital local pour enfants examine cette personne à la suite d'une ordonnance. Le médecin a été fort étonné d'apprendre qu'il devait examiner cet adolescent.

Je prévois qu'il pourrait y avoir certains problèmes à cet égard si la modification était adoptée et que l'article du projet de loi entrerait en vigueur et était invoqué. Les provinces devront veiller à combler le besoin en financement qui découlera des modifications.

La modification suivante concerne le renvoi devant un tribunal pour adultes. Il s'agit d'une modification positive. Encore une fois, je parle au nom du sergent Houldsworth et en mon nom propre, et au nom de la plupart des gens avec qui je travaille qui ont régulièrement affaire à des adolescents. Il s'agit d'un compromis raisonnable aux yeux des personnes qui ont l'impression que l'âge maximal devrait être ramené à 16 ans. La modification fait en sorte que ceux qui commettent des crimes

[Texte]

I have heard arguments from those who are in favour of lowering the age, and certainly some police officers fall into that category. They say that young people 16 and 17 years of age have adult privileges in society. They can drive. They can leave home. They are not subject to parental control in most provinces. They can leave school.

However, I am of the view that, despite that, this is a reasonable way to deal with them. It is a good start.

Increasing youth court sentences for murder strikes a balance between the protection of society, the demands that society is making for change, and the interest and concern for the young person. Again, funding comes into play here. Any literature I have read says that the longer a person is in custody, the more opportunity there will be for treatment. I hope that the provinces recognize that and will provide funding.

The next section which makes significant changes deals with the alternatives to custody for less serious crime. We feel this is a positive change, recognizing that custody is not the answer. Custody is not going to solve youth crime problems. We are currently involved in many initiatives trying to divert young people from the criminal justice system and identifying meaningful consequences, and I stress the importance of meaningful consequences.

It has been suggested that probation officers supervise some of these alternatives. Probation officers are already overburdened with work, and it is unlikely that they would be able to supervise adequately and form plans of care for young people. It is nice to see it in the bill. I hope that, along the way, the provinces and the federal government will look at the funding issues.

The next amendment to which I will speak is the conditional supervision capability. Again, I feel this is positive. I am not aware of any situations now where it is being used, but that is probably because it was restricted to cases where a young person was charged with murder. If we are going to be supervising these people, there will be a requirement for funding and treatment programs.

The next amendment that is very important and welcomed by us is the information sharing and records amendment. This is a major improvement and will certainly assist us in working with other youth-serving agencies in the community in offering an integrative and cooperative approach to dealing with young offenders. It is a step in the right direction. It probably could go further. However, it is a big step ahead of where we were.

[Translation]

graves et qui sont dans cette catégorie d'âge soient traités plus sévèrement.

J'ai entendu des arguments de la part de ceux qui sont en faveur d'un abaissement de l'âge, et certains agents de police se retrouvent certainement dans cette catégorie. Ils affirment que les adolescents de 16 et de 17 ans jouissent de privilèges sociaux réservés aux adultes. Ils peuvent conduire. Ils peuvent quitter le domicile parental. Ils ne sont pas soumis au contrôle parental dans la plupart des provinces. Ils peuvent abandonner l'école.

Toutefois, je suis d'avis que, malgré cela, c'est une façon raisonnable de les traiter. C'est un bon point de départ.

L'imposition, par le tribunal des adolescents, de peines plus dures en cas de meurtre permet d'établir un équilibre entre la protection de la société, ces exigences de changement ainsi que les intérêts et les préoccupations concernant les adolescents. Encore une fois, il faudra prévoir un financement. Dans tous les documents que j'ai lus, on affirme que plus une personne demeure longtemps sous garde, plus elle sera susceptible d'être traitée. J'espère que les provinces le reconnaissent et offriront le financement nécessaire.

Le prochain article où l'on apporte des modifications importantes a trait aux solutions de rechange à la garde dans le cas de crimes moins graves. Selon nous, il s'agit d'un changement positif, qui reconnaît que la mise sous garde n'est pas la réponse. Il ne peut permettre de résoudre les problèmes liés à la criminalité des adolescents. Nous participons actuellement à de nombreuses initiatives qui cherchent à écarter les adolescents du système de justice pénale et à cerner des issues valables, et je tiens à souligner l'importance de ces issues.

Certains nous ont suggéré de confier la supervision de certaines de ces solutions à des agents de probation. Malheureusement, les agents de probation sont déjà surchargés de travail, et il est peu probable qu'ils puissent être en mesure de superviser adéquatement les adolescents et d'établir à leur intention des plans de traitement. C'est une bonne chose de voir cela dans le projet de loi. J'espère que les provinces et le gouvernement fédéral s'attacheront pendant tout ce temps à la question du financement.

Parlons maintenant d'une autre modification, la capacité d'exercer une surveillance conditionnelle. Encore une fois, il s'agit selon moi d'un changement positif. À l'heure actuelle, je ne connais aucune situation où l'on s'en sert, mais c'est probablement parce qu'elle est restreinte aux cas où un adolescent a été accusé de meurtre. S'il nous faut superviser ces gens, alors il nous faudra avoir accès à un financement et à des programmes de traitement.

Le partage de l'information et la modification des dossiers est une autre modification que nous jugeons très importante et tout à fait bienvenue. Il s'agit d'une amélioration majeure qui nous aidera certainement à travailler avec d'autres organismes communautaires au service des adolescents lorsqu'il s'agit d'offrir une approche intégrée et coopérative pour le traitement des jeunes contrevenants. C'est un pas dans la bonne direction. On pourrait probablement aller plus loin. Toutefois, c'est déjà un grand pas en avant.

[Text]

In the amendments to section 56, the young offender's statement to authority, young people are afforded special rights. As a result, it makes it difficult for investigators to obtain admissible statements from young offenders. This is frustrating for enforcement officers. However, we have a due process system, and we must live with and accept these types of things.

Unless it is a very serious matter, Crown prosecutors are very reluctant to prosecute a case that relies on a statement of a young offender. They know the amount of time it takes to hold a voir-dire, knowing that, in all likelihood, it probably would not be admissible.

We have a sample form which includes the type of questions we must ask a young person and the exercise that we go through in order to explain adequately to a young person his or her rights in terms of offering a statement.

Some in the police profession argue that it is not necessary for 16- and 17-year-olds to be afforded those same rights. I would agree. In a perfect world, it would be nice to see the 16- and 17-year-olds excluded from those special rights to have a parent present and so on. However, we can live with that.

Overall, we are satisfied with the proposed amendments. If these changes are passed, they will improve the Young Offenders Act significantly.

However, and this is a big "however", the changes will have little impact on youth crime if the powers that be do not recognize the need to closely examine the way the act is administered and implemented. It is also extremely important for authorities to recognize the need to make mental health, education and welfare systems more responsive to the needs of young people. The funding must be in place.

I am frequently asked what I think of the Young Offenders Act. To the surprise of many people, my response is that I think it is a fair piece of legislation. I explain to them that my problem is not so much with the act as with the system and the way the act is administered and implemented. A substantial amount of work needs to be done to improve the system.

If you are interested, honourable senators, we would be more than pleased to highlight some of those areas where we see difficulties in the system and the reasons we believe the system is not working. They are probably the major reasons the public, and young people specifically, have a strong misconception of what the Young Offenders Act is all about. Shall I take the liberty of addressing these issues?

The Chairman: We will start the questions.

Senator Lewis: Something has been puzzling me for some time. I had occasion to speak to a former youth court judge who said, "People are being brought before me for things that I used

[Traduction]

Dans les modifications de l'article 56, concernant les déclarations de l'adolescent à une personne en autorité, on accorde des droits spéciaux aux adolescents. Il devient donc difficile pour les enquêteurs d'obtenir des déclarations admissibles de leur part. C'est une situation frustrante pour les agents chargés de l'application de la loi. Cependant, nous avons un système de procédure équitable, et il nous faut en accepter les inconvénients.

Sauf dans les cas où l'affaire est très grave, les procureurs de la Couronne sont très réticents à engager une poursuite dans les cas qui reposent sur la déclaration faite par un jeune contrevenant. Ils savent à quel point la tenue d'une audience fondée sur le voir-dire prend du temps et que la preuve ne serait probablement pas admissible.

Nous avons un formulaire sur lequel figure le genre de questions que nous devons poser à un adolescent et toutes les étapes par lesquelles il nous faut passer pour lui expliquer adéquatement ses droits lorsqu'il souhaite produire une déclaration.

Certains intervenants du milieu policier affirment qu'il est inutile d'accorder ces mêmes droits à des adolescents de 16 et de 17 ans. Je suis d'accord. Dans un monde idéal, ce serait bien de voir que ces adolescents de 16 ans et de 17 ans n'ont pas de droits spéciaux, qu'ils ne peuvent être accompagnés d'un parent, et ainsi de suite. Cependant, nous pouvons bien admettre cela.

Dans l'ensemble, nous sommes satisfaits des modifications qui sont proposées. Si elles sont adoptées, elles amélioreront nettement la Loi sur les jeunes contrevenants.

Cependant, je tiens à exprimer une réserve, et elle est importante: les modifications auront peu d'effet sur la criminalité des jeunes si les autorités ne reconnaissent pas qu'il faut examiner de près la façon dont la loi est administrée et mise en oeuvre. Elles doivent aussi, et c'est extrêmement important, reconnaître que les réseaux de la santé mentale, de l'éducation et de l'aide sociale doivent mieux répondre aux besoins des adolescents. Il faut prévoir un financement.

On me demande souvent ce que je pense de la Loi sur les jeunes contrevenants. À leur grande surprise, je réponds aux gens qu'il s'agit selon moi d'un bon texte législatif. Je leur explique que mes réserves ne tiennent pas tant à la loi qu'à la méthode et la façon dont elle est administrée et mise en oeuvre. Il faudra faire beaucoup de travail pour améliorer le système.

Si cela vous intéresse, honorables sénateurs, nous vous signalerons avec grand plaisir les points du système qui, selon nous, posent problème et les raisons pour lesquelles nous croyons que le système ne fonctionne pas. Il s'agit probablement des principales raisons pour lesquelles le public, et particulier des adolescents, perçoivent très mal les intentions de la Loi sur les jeunes contrevenants. Puis-je commencer à vous en parler?

Le président: Nous allons passer aux questions.

Le sénateur Lewis: Une chose me trouble depuis quelque temps. J'ai eu l'occasion de parler à un ex-juge du tribunal pour adolescents, et il me disait: «On fait comparaître devant moi des

[Texte]

to do when I was a youngster, but they were not regarded as matters that should be prosecuted."

What is your experience in that regard? Is there now more emphasis put on what some people might regard as trivial matters than was the case in the past?

Mr. Hall: I hear that comment often, and my response is that things are different today than they were when I was growing up.

People say, "Well, it is only a school yard fight." I saw school yard fights when I was growing up, but they are different today. Today they are unprovoked. They do not happen because you tripped someone in a basketball game. They happen because you looked at someone or someone's girlfriend the wrong way three months ago.

There is a degree of violence involved. It is not just guys duking it out. It is often three or four on one. They get the victim on the ground, and they are not satisfied with that. They then deliver punches and kicks to the person's body.

I certainly did not see that when I was growing up. It is different now. We are in trouble if we as a society minimize and trivialize it. Just because we did it when we were growing up, does that make it acceptable now? Perhaps that is why we are desensitized and tolerant of what is happening.

As police officers, we use a significant amount of discretion in terms of what we put before the courts. I can confidently say that we lay charges in less than 40 per cent of the cases where we have sufficient evidence to lay a charge. We are weeding things out. When we put a matter before the court, we do so because, in our eyes, it is a serious matter. The victim or the complainant or the owner, whatever the case may be, wanted the matter to go through the criminal justice system.

Usually a young person who is before the courts has already been warned several times. It is very seldom that a first-time offender goes to court and answers to a charge.

I hope that answers your question. I do not think they are dealing with trivial matters. It upsets me when I hear people within the system looking at it from that point of view.

Senator Lewis: You are in the Ottawa-Carleton Region, which I suppose is mainly urban, is it not?

Mr. Hall: Yes.

Senator Lewis: Do you know if there is a difference between situations in urban areas and rural areas, where communities might be smaller?

Mr. Hall: I am hearing that the same sorts of things that happen in the cities today happen in the rural areas tomorrow. I have been at conferences and met OPP officers from the region

[Translation]

jeunes qui ont commis des actes que j'ai moi-même commis étant jeune, mais on jugeait à l'époque qu'il n'y avait pas matière à poursuite.»

Que pourriez-vous nous dire à ce sujet? Faisons-nous plus de cas maintenant de certaines questions qui auraient naguère été jugées sans importance?

M. Hall: J'entends souvent des remarques de ce genre, et je vous dirai que les choses sont différentes aujourd'hui de ce qu'elles étaient quand j'étais jeune.

Les gens disent: «Ce n'est qu'une bataille de cour d'école.» J'ai vu des batailles de cour d'école quand j'ai grandi, mais celles d'aujourd'hui sont différentes. Elles arrivent sans provocation. Elles n'arrivent pas parce que vous avez fait tomber quelqu'un au cours d'une partie de ballon-panier. Elles se produisent parce que vous avez regardé un garçon ou sa petite amie d'une drôle de façon trois mois auparavant.

Et il y a de la violence. Il ne s'agit pas seulement de garçons qui en viennent aux coups. Ils se mettent souvent à trois ou à quatre contre un. Ils envoient leur victime au tapis, mais cela ne leur suffit pas. Ils continuent à lui donner des coups de poing et des coups de pied.

Ce n'est certes pas ainsi que ça se passait quand j'ai grandi. Aujourd'hui, c'est différent. Nous aurons des problèmes si notre société minimise ce problème. Et puis, ce n'est pas parce que nous agissions ainsi quand nous étions jeunes que c'est plus acceptable maintenant, n'est-ce pas? Cela explique peut-être pourquoi nous sommes si insensibles à ce qui se passe et que nous tolérons la situation.

En tant qu'agent de police, nous avons un important pouvoir discrétionnaire quant aux affaires que nous portons devant les tribunaux. Je peux vous dire sans me tromper que nous portons des accusations dans moins de 40 p. 100 des cas où nous aurions suffisamment de preuves pour en porter une. Nous faisons un tri. Quand nous portons une affaire devant un tribunal, c'est parce que nous jugeons qu'elle est grave. La victime, le plaignant ou le propriétaire, selon le cas, souhaite que l'affaire soit jugée par le système de justice pénale.

Un adolescent qui est traduit devant les tribunaux a généralement été averti plusieurs fois. Il est très rare qu'il doive répondre d'une accusation devant les tribunaux quand il a commis une infraction pour la première fois.

J'espère que cela répond à votre question. Je ne pense pas qu'on leur défère des questions sans importance. Quand j'entends des gens qui font partie du système affirmer cela, ça me fâche.

Le sénateur Lewis: Vous travaillez dans la région d'Ottawa-Carleton; c'est un milieu principalement urbain, n'est-ce pas?

M. Hall: Oui.

Le sénateur Lewis: Savez-vous si la situation est différente dans les régions rurales, où les collectivités sont plus petites?

M. Hall: J'entends souvent dire que ce qui se passe dans les villes aujourd'hui se passera dans les campagnes demain. J'ai assisté à des conférences et rencontré des agents de la Police

[Text]

who say they are seeing the same sorts of things happening in their schools.

To go back to your earlier comment, we in this society are very reluctant to deal with things ourselves. There was a time when, if your son got knocked off his bike by another young person, you might go down the street and speak to the parent of that person. We do not encourage that any more because all too often we see what happens when the parent goes down the street to confront someone.

Senator Lewis: There is another fight.

Mr. Hall: Yes. We then have to deal with two assaults instead of one. We do not seem to be as capable of solving problems in the community as we used to be.

Senator Lewis: That is why I mentioned the rural areas. I did not necessarily mean rural, but smaller communities where there might be more inclination to deal with it on that basis.

Mr. Hall: I cannot comment on that with much authority except to say that rural areas are facing similar types of problems.

Senator Lewis: It would be interesting to know if it is a result of affluence or the general media, including TV.

Mr. Hall: I am sure that has a lot to do with it. I hate to generalize. Not all kids are bad. There are a lot of good kids out there. However, we do see bad attitudes generally, and we see a general disrespect for authority and for age, which were the pillars of values a few years ago.

When you see programs on television like *Roseanne* or *The Simpsons*, it is not hard to understand. Kids are exposed to that on a daily basis. Disrespect for your parents is cool. It is okay to mouth back. That is where it starts. I could continue on this topic forever. I will leave it for now.

Senator Doyle: You mentioned that the Young Offenders Act was not all that bad. It seems to me that not very long ago we sat in these same precincts uttering about the revolutionary changes that were coming in moving from a juvenile delinquent system to a young offender system. There was a much more positive ring in the way we described the person involved.

I have asked people what happened to all the bright hopes we had for the Young Offenders Act. It contained changes that had been recommended by educational institutions and by many people like yourselves who work with young people. The answer I usually hear is that which I seem to detect in what you have been saying: No one thought enough about it to spend any money on it. It was up to the provinces to put some meat on the bones that Ottawa had provided, and almost all of the provinces did almost nothing.

Is that too harsh a judgment?

[Traduction]

provinciale de l'Ontario qui travaillent en région, et ils m'ont dit que le même genre de choses se produit dans leurs écoles.

Pour revenir à votre premier commentaire, on hésite beaucoup dans notre société à régler les choses nous-mêmes. Il n'y a pas si longtemps, si votre fils était jeté en bas de sa bicyclette par un autre enfant, vous pouviez aller voir le parent de cet enfant et lui parler. Nous n'encourageons plus cette démarche parce que, trop souvent, nous voyons ce qui se passe lorsqu'un parent descend dans la rue pour confronter quelqu'un.

Le sénateur Lewis: Il y a une autre bagarre.

M. Hall: Oui. Il nous faut alors régler deux voies de fait plutôt qu'une. On dirait que nous ne sommes plus capables de résoudre les problèmes entre nous.

Le sénateur Lewis: C'est pourquoi j'ai parlé des régions rurales. Je ne voulais pas nécessairement parler de la campagne, mais plutôt des petites collectivités où on serait plus porté à régler les choses de cette façon.

M. Hall: Je ne peux vous parler d'expérience, mais je peux vous dire que les régions rurales font face au même genre de problèmes.

Le sénateur Lewis: Ce serait intéressant de savoir si c'est le résultat de la richesse ou des médias en général, y compris la télévision.

M. Hall: Je suis sûr que cela y contribue beaucoup. Je n'aimerais pas généraliser. Les jeunes ne sont pas tous des bandits. Il y en a beaucoup qui sont bons. Cependant, nous observons effectivement une généralisation des mauvaises attitudes ainsi qu'un manque de respect généralisé à l'endroit de l'autorité et de l'âge, qui étaient le fondement des valeurs il y a quelques années.

Quand on pense à des émissions de télévision comme *Roseanne* ou *Les Simpsons*, ce n'est pas difficile à comprendre. Les jeunes y sont exposés chaque jour. Ils peuvent impunément manquer de respect à leurs parents. Ils peuvent impunément leur répondre. C'est là que ça commence. Je pourrais continuer sur ce sujet pendant bien longtemps. Pour l'instant, je vais m'en tenir à cela.

Le sénateur Doyle: Vous avez dit que la Loi sur les jeunes contrevenants n'était pas si mauvaise. Il me semble que, il n'y a pas si longtemps, nous discutions ici même des changements révolutionnaires qui découleraient du passage d'un système de traitement des délinquants juvéniles à un système de traitement des jeunes contrevenants. Nous décrivions alors de façon beaucoup plus positive les personnes en cause.

J'ai demandé à des gens ce qui est arrivé à tous les grands espoirs que nous entretenions à propos de la Loi sur les jeunes contrevenants. Elle contenait des changements qui avaient été recommandés par les établissements d'enseignement et par bien des gens qui, comme vous-même, travaillaient avec les jeunes. On me répond généralement la même chose que ce que je pense avoir compris de ce que vous avez dit: personne n'y a pensé assez pour y consacrer de l'argent. Il appartenait aux provinces de donner de la substance au cadre qu'Ottawa avait fourni, et la quasi-totalité d'entre elles n'ont presque rien fait.

Mon jugement est-il trop dur?

[Texte]

Mr. Hall: No, I do not think so, senator. It has a lot to do with it. There is no question about that.

Again, I spoke of problems in the system and with the way the act is administered. If people think the Young Offenders Act is not a good thing, that probably has a lot to do with the way it is administered and implemented.

Senator Doyle: Is "the way it is administered" a nice way of saying the way judges handle it at their end?

Mr. Hall: I do not know that the judges are being given an opportunity to deal with many of the matters that they should be hearing.

Delays are a big problem. Backlogs prevent cases from being heard for up to eight months. It is difficult for a young person to appreciate the consequences of his or her actions when the incident happened several months before. Delays also cause problems in the young person getting immediate treatment that may be necessary to correct a problem.

Why are there delays? I think there are delays because there is a shortage of judges. To a great degree, I blame the tactics used by defence counsel. Legal Aid plays a big role in it.

I phoned our court office yesterday to make sure I have the facts correctly. Typically, a young person has four remands in court before a trial date is set. I cannot think of any good reason why there needs to be an average of four remands. That creates a backlog.

I cannot get a straight answer from defence counsel with regard to whether they get a fee from Legal Aid for each appearance. I am not sure how that works.

The role of defence counsel is a problem. It is an adversarial system. I often question whether counsel is acting in the best interests of the young person. Most defence counsel represent an adult one day and a young offender the next. I would like to have defence counsel be specially trained to deal with young offender matters, simply because they are different.

There is no opportunity for the role of the family in the process. We consistently hear that the system has to be integrated and integrated. However, the only opportunity parents have to be involved in the process is at the time of sentencing, and I do not know how often that is actually taking place.

The family is not part of the process. We frequently hear from parents who have a 12- or 13-year-old son or daughter charged with an offence. The lawyer will not talk to the parent. They will not listen to what the parent has to say about their concerns. The parent may be of the view that their young son or daughter should plead guilty and face some consequences because it might put an end to behaviour that they see is on the wrong track. The lawyer

[Translation]

M. Hall: Je ne le pense pas, sénateur. Cela a beaucoup à y voir. Il n'y a pas de doute à ce sujet.

Encore une fois, j'ai parlé des problèmes du système et de la façon dont la loi est administrée. Si des gens pensent que la Loi sur les jeunes contrevenants n'est pas bonne, la façon dont elle est administrée et mise en oeuvre a probablement beaucoup à y voir.

Le sénateur Doyle: Quand vous dites «la façon dont elle est administrée», est-ce une façon élégante de dire «la façon dont les juges l'administrent de leur côté»?

M. Hall: Je ne sais pas si les juges ont l'occasion de régler une grande part des affaires qu'ils devraient entendre.

Les retards sont très problématiques. À cause des arriérés, il faut parfois jusqu'à huit mois pour entendre une affaire. Un adolescent aura de la difficulté à comprendre les conséquences de ses actes si l'incident s'est produit plusieurs mois auparavant. À cause des retards, on a également de la difficulté à procurer à l'adolescent le traitement dont il pourrait avoir immédiatement besoin pour corriger un problème.

Pourquoi y a-t-il des retards? Selon moi, c'est à cause d'une pénurie de juges. Dans une grande mesure, je blâme les tactiques utilisées par l'avocat de la défense. L'aide juridique y joue un grand rôle.

J'ai téléphoné hier à notre greffe pour m'assurer d'avoir les faits exacts. De façon générale, un adolescent bénéficie de quatre renvois au tribunal avant qu'une date de procès ne soit fixée. Je ne peux imaginer une bonne raison qui expliquerait pourquoi il faut en moyenne quatre renvois. Il en résulte un arriéré.

Je n'ai pu obtenir une réponse directe de la part d'un avocat de la défense quand j'ai demandé s'ils obtiennent des honoraires de l'aide juridique pour chaque comparution. Je ne sais pas très bien comment cela fonctionne.

Le rôle de l'avocat de la défense pose problème. C'est un système axé sur la confrontation. Je me demande souvent si l'avocat agit dans l'intérêt de l'adolescent. La plupart des avocats de la défense représentent un adulte une journée et un adolescent le lendemain. J'aimerais que les avocats de la défense soient spécialement formés au sujet des affaires qui concernent les jeunes contrevenants, simplement parce qu'ils sont différents.

Il n'y a aucune façon dont la famille peut jouer un rôle dans le processus. On nous dit et on nous répète constamment que le système doit être intégré. Cependant, les parents ne peuvent participer au processus qu'au seul moment de la détermination de la peine, et je ne sais pas si on les appelle bien souvent à intervenir.

La famille ne fait pas partie du processus. Nous entendons souvent parler de parents dont le fils ou la fille de 12 ou de 13 ans est accusé d'une infraction. L'avocat ne parle pas aux parents. Il n'écoute pas ce que le parent a à dire à propos de ce qui l'inquiète. Le parent peut être d'avis que son adolescent devrait plaider coupable et devoir en payer le prix, parce que cela pourrait mettre un terme à un comportement qui leur montre que leur

[Text]

will tell the parents, "I am representing your child, and I will take advice and direction from your child."

We encourage parents to become involved, but they are frustrated when they go to court to get involved but cannot participate. I think the family has a big role to play in this.

Mr. Mark Houldsworth, Sergeant, Ottawa-Carleton Regional Police: We have been meeting with groups of parents who want to know more about their rights and responsibilities with regard to the Young Offenders Act and the Child and Family Service Act. Every month at least 30 people come and speak to us. I hear of their frustration with trying to get into the court system and trying to be part of the solution. They are kept at the door, and that is where they feel they remain.

I spoke to a mother yesterday whose son is addicted to drugs and alcohol. He has been charged with shoplifting. She does not know how to approach the court to determine whether she can receive assistance in dealing with the other issues which brought him to shoplifting. She is lost. We are trying to advise her about where to write the letters.

Parents should be directed on how to enter into the system. They should not simply be told that their son is going to court on a certain day. They have to learn what they can do to access the system. You can hear the frustration. I hear it on the phone every day.

I realize a young person has rights, but I think the parent also has rights and responsibilities for this young person. Somehow, they have to be involved. They want to be part of the solution.

Senator Doyle: Very often you are dealing with groups rather than individuals. How do you handle peer pressure when there is more than one person involved?

Mr. Houldsworth: Are you referring to after a criminal offence has been committed?

Senator Doyle: Yes; when you are trying to determine what happened.

Mr. Houldsworth: If the incident is serious enough that we proceed with charges, we put them on undertakings not to associate with each other.

Again, we get back to the parent. How can we help them deal with this issue? Their son or daughter is running with a group which is involved in criminal activity. It is chronic. They are not getting any help. They are very frustrated. That is the only technical way we have of keeping them separate, and that is what we do.

There was an incident at a high school this week where several youths attacked one single youth. We have charged them and are

[Traduction]

enfant est sur la mauvaise voie. L'avocat dira aux parents: «Je représente votre enfant, et c'est lui qui me dira ce qu'il veut que je fasse.»

Nous encourageons les parents à participer, mais ils sont frustrés lorsqu'ils vont au tribunal pour participer et qu'on leur empêche de le faire. Je pense que la famille a un grand rôle à jouer à ce sujet.

M. Mark Houldsworth, sergent, police régionale d'Ottawa-Carleton: Nous avons rencontré des groupes de parents qui ne veulent plus rien savoir de leurs droits et responsabilités en ce qui touche la Loi sur les jeunes contrevenants et la Loi sur les services à l'enfance et à la famille. Chaque mois, au moins 30 personnes viennent nous parler. Elles me font part de la frustration qu'elles vivent lorsqu'elles essaient de participer aux activités du tribunal et de contribuer à la recherche d'une solution. On les laisse à la porte, et elles ont l'impression qu'on les oblige à y rester.

Je parlais hier à une mère dont le fils est accroché aux drogues et à l'alcool. Il a été accusé de vol à l'étalage. Elle ne sait pas comment elle peut s'adresser au tribunal pour lui demander de recevoir de l'aide quant aux autres problèmes qui ont amené son fils à commettre un vol à l'étalage. Elle est perdue. Nous tentons de lui donner des conseils quant aux endroits où elle devrait écrire.

Les parents devraient avoir des directives sur la façon de participer au système. On ne devrait pas simplement leur dire que leur fils comparaitra devant le tribunal à une date donnée. On doit leur apprendre comment accéder au système. Ils nous font part de leur frustration. Ils me le disent au téléphone chaque jour.

Je sais qu'un adolescent a des droits, mais je pense que ses parents ont aussi des droits et des responsabilités à son endroit. D'une façon ou d'une autre, ils doivent pouvoir participer. Ils veulent contribuer à la solution.

Le sénateur Doyle: Il vous arrive très souvent d'avoir affaire à des groupes plutôt qu'à des individus. Comment réagissez-vous à la pression des pairs lorsque plus d'une personne est impliquée?

M. Houldsworth: Voulez-vous dire après la perpétration d'un acte criminel?

Le sénateur Doyle: Oui, quand vous cherchez à savoir ce qui s'est passé.

M. Houldsworth: Si l'incident est suffisamment grave pour justifier des accusations, nous leur interdisons de communiquer les uns avec les autres.

Encore une fois, nous en revenons aux parents. Comment pouvons-nous les aider à régler ce problème? Leur fils ou leur fille fait partie d'un groupe qui est impliqué dans des activités criminelles. Ça se produit tout le temps. Ils n'obtiennent pas d'aide et deviennent très frustrés. Techniquement, c'est la seule façon dont nous pouvons les garder à l'écart les uns des autres, et c'est ce que nous faisons.

Il s'est produit un incident cette semaine dans une école secondaire, où des jeunes se sont mis à plusieurs pour en attaquer

[Texte]

keeping them separate for the time being. That will only last as long as the process is before the court.

Senator Doyle: Am I correct that they would be separated for interrogation and would not be allowed to answer questions while in the presence of the others?

Mr. Houldsworth: That is right.

Senator Doyle: I think we are all aware, as parents, that if you have two children causing a little rumpus, you should separate them and find out what happened.

Mr. Houldsworth: We also bring the people together. In trying to resolve disputes in schools, we try to get those involved to agree on a course of action which will avoid a recurrence of the incident. In over half the incidents we could lay criminal charges, but we do take the time to try to get to the root of the problem to see if we can prevent it from happening again. Much of our work is doing just that.

When we take a matter to court, we have information from the family as well as information regarding other occurrences. When we take something to court, there is a reason. We are at the end of our rope and have no other course to take.

Senator Doyle: How do your colleagues feel about what you are doing? I suppose many of them would be older than you and have dealt with young people under different rules.

Mr. Houldsworth: Overall, they are fine with it. Sometimes older officers who have caught young people in criminal activity will make a recommendation on the report such as, "I don't feel charges are necessary in this case." They are also parents. When they see a young person, they do not see them only as a criminal.

In the youth office, we have more time to get into their background and to realize that they have come through a difficult path. We can understand that.

Although frustrated because of the legal technicalities in dealing with the young offender, officers can generally sense when a young person has made a mistake. They are not out to take them to court in a vindictive way. Many times they recommend that charges not be proceeded with.

Senator Pearson: I am sorry I missed your presentation. As a result, I may be going over ground you have already covered.

Many people are concerned about children at the lower end of the age range, namely children who are under the age at which the Young Offenders Act comes into operation. Did you speak about the nine- and ten-year-olds and the role the Ottawa Police is able to play, if any?

[Translation]

un. Nous les avons accusés et les empêchons de communiquer entre eux pour l'instant. Cela durera seulement jusqu'au moment où l'affaire sera portée devant le tribunal.

Le sénateur Doyle: Ai-je raison de dire que vous les maintenez à l'écart pour les interrogatoires et qu'ils n'ont pas la permission de répondre à des questions s'ils sont en présence les uns des autres?

M. Houldsworth: Vous avez raison.

Le sénateur Doyle: Je pense que nous savons tous comme parents que si deux enfants font un mauvais coup, vous devriez les séparer pour savoir ce qui s'est passé.

M. Houldsworth: Nous réunissons aussi les gens. Lorsque nous cherchons à résoudre les conflits dans les écoles, nous tentons d'amener les personnes impliquées à s'entendre sur une mesure qui empêchera que l'incident ne se répète. Dans plus de la moitié des cas, nous pourrions porter des accusations au criminel, mais nous prenons effectivement le temps d'aller à la racine du problème pour voir si nous pouvons l'empêcher de se répéter. Une grande part de notre travail consiste tout simplement à faire ça.

Lorsque nous portons une affaire devant le tribunal, nous obtenons des informations de la famille ainsi que des renseignements sur les autres fois où l'acte peut s'être produit. Lorsque nous portons une affaire devant le tribunal, il y a une raison. Nous sommes au bout du rouleau et ne pouvons tout simplement agir autrement.

Le sénateur Doyle: Que pensent vos collègues de ce que vous faites? J'imagine que beaucoup d'entre eux sont plus vieux que vous et ont eu affaire à des adolescents lorsque les règles étaient différentes.

M. Houldsworth: Dans l'ensemble, il n'y a pas de problème. Parfois, les agents plus âgés qui arrêtent des adolescents qui se livrent à une activité criminelle inscriront dans le rapport une recommandation selon laquelle ils ne jugent pas qu'il soit nécessaire de porter des accusations dans l'affaire en cause. Ce sont aussi des parents. Lorsqu'ils voient un adolescent, ils ne le voient pas seulement comme un criminel.

Au bureau des adolescents, nous avons plus de temps pour examiner leurs antécédents et réaliser qu'ils ont traversé des moments difficiles. Nous pouvons comprendre cela.

Même s'il est frustré par les subtilités juridiques qu'on lui impose dans le traitement d'un jeune contrevenant, l'agent pourra en général sentir que l'adolescent a fait une erreur. Les agents ne sont pas là pour les traduire devant les tribunaux d'une façon vindicative. Bien souvent, ils recommanderont que des accusations ne soient pas portées.

Le sénateur Pearson: Je suis désolé d'avoir manqué votre exposé. C'est pourquoi il se pourrait que je vous parle de questions que vous avez déjà abordées.

Bien des gens se préoccupent des enfants qui n'ont pas l'âge requis pour être visés par la Loi sur les jeunes contrevenants. Avez-vous parlé des enfants de neuf et de dix ans et du rôle de la police d'Ottawa dans leur cas, si tant est qu'elle en joue un?

[Text]

Mr. Houldsworth: At this time, we intervene to try to help the family. In general, it falls back onto the Children's Aid Society and the Child Family Service Act if the children are acting out and are seen to have a behavioral problem.

Senator Pearson: Would a shop owner, for example, contact you if a child of this age is involved in a case of shoplifting?

Mr. Houldsworth: Yes, we would get involved. We would involve the family. We have a bit more latitude. In that situation we would look to the family for some kind of consequence or solution. We would deal with it in that way. We will let the young person know our opinion.

Around the ages of 10 and 11 there seems to be an increase in the number of young people becoming involved with the police. We are concerned about that. Again, we have to turn them back to the family or to the Children's Aid Society.

Senator Pearson: I am curious as to what is required. I think people are quite confused about what actually happens when a 10-year-old is involved.

Mr. Houldsworth: We definitely try to look for solutions. We will not have them down to the station and use scare tactics. That has kind of gone by the way, although it was done at one time in terms of policing young people.

We must work with the parents to find a solution. Between the youth intervention worker at the station and the police, we can work out a solution. We can access some resources in the community and try to help the parent. The police are often the first people with whom the family has contact when they are dealing with issues with respect to their son or daughter. We have to help direct them.

Senator Pearson: Typically, a shop owner in such a case would contact you, would they?

Mr. Houldsworth: They would contact us. We would respond and deal with it as it is happening. We would refer it to a youth investigator who would follow up with the family. As well, we would involve our youth intervention worker to help us decide what agencies may be helpful. It may be a one-time isolated incident in which we have to caution the young person. However, if it is part of a bigger problem, then we have to look to other agencies for help.

Senator Pearson: Some people assume that nothing happens. My impression is that there has always been something happening, but I was not sure just what it was.

Mr. Houldsworth: We are concerned. When we see a pattern building, we can alert the parents and perhaps involve other agencies which can help the parent. We do not have to wait until the youth hits 14 or 15 when we may be dealing with them again.

[Traduction]

M. Houldsworth: Lorsque c'est le cas, nous tentons d'aider la famille. En général, l'affaire relèvera de la Société d'aide à l'enfance et de la Loi sur les services à l'enfance et à la famille si un enfant fait un mauvais coup ou qu'il semble avoir des problèmes de comportement.

Le sénateur Pearson: Le propriétaire d'une boutique, par exemple, communiquerait-il avec vous si un enfant de cet âge commettait un vol à l'étalage?

M. Houldsworth: Oui, nous serions appelés à intervenir. Nous ferions appel à la famille. Nous avons un peu plus de latitude. Dans cette situation, nous nous tournerions vers la famille pour obtenir un suivi ou une solution quelconque. C'est de cette façon que nous réglerions l'affaire. Nous dirions au jeune ce que nous en pensons.

Il semble y avoir une augmentation du nombre de jeunes âgés de 10 et de 11 ans qui ont des démêlés avec la police. Cela nous préoccupe. Encore une fois, nous devons nous adresser à la famille ou à la Société d'aide à l'enfance.

Le sénateur Pearson: Je me demande ce qu'il faudrait faire. Je pense que les gens ne savent vraiment pas ce qui se passe lorsqu'un jeune de 10 ans est impliqué.

M. Houldsworth: Nous cherchons à coup sûr à trouver des solutions. Nous ne les amenons pas au poste pour chercher à leur faire peur. Ce n'est pas le cas, même si c'est ce qui se faisait à une certaine époque lorsqu'un policier devait intervenir auprès d'un jeune.

Nous devons travailler avec les parents à chercher une solution. Ensemble, le travailleur d'intervention auprès des jeunes qui travaille à la station et la police peuvent trouver une solution. Nous pouvons avoir accès à certaines ressources dans la collectivité et tenter d'aider les parents. Les policiers sont souvent les premiers intervenants avec qui la famille communique en cas de problème avec un fils ou une fille. Nous devons pouvoir leur fournir une orientation.

Le sénateur Pearson: De façon générale, le propriétaire d'une boutique communiquerait avec vous dans un tel cas, n'est-ce pas?

M. Houldsworth: Oui. Nous réagirions tout de suite. Nous adresserions le cas à un enquêteur de la section des adolescents qui assurerait le suivi avec la famille. De plus, nous demanderions à notre travailleur d'intervention auprès des jeunes de nous aider à déterminer à quel organisme il faut s'adresser pour obtenir de l'aide. Il peut s'agir d'un incident isolé qui pourrait exiger un simple avertissement. Cependant, si ces actes découlent d'un problème plus important, il nous faudrait nous tourner vers d'autres organismes pour obtenir de l'aide.

Le sénateur Pearson: Certaines personnes présument qu'il ne se passe rien. J'ai l'impression qu'il s'est toujours passé quelque chose, mais je n'étais pas sûre de ce que c'était.

M. Houldsworth : Nous sommes préoccupés. Lorsque nous voyons s'établir une tendance, nous pouvons alerter les parents et peut-être faire appel à d'autres organismes qui peuvent les aider. Nous n'avons pas à attendre jusqu'à ce que le jeune atteigne l'âge

[Texte]

The Chairman: You referred to the fact that lawyers appearing before the courts in some cases are not experienced in terms of youth problems. There is no specialization in our profession, at least not at present. Is there any way to get around that problem? It must be difficult for judges when lawyers appearing before them have no experience at all in terms of the Young Offenders Act. They may have a family law background but not necessarily a young offender background.

Do you have any suggestions in that regard?

Mr. Hall: It is an adversarial process. There is nothing to prevent a lawyer from dealing with adults one day and young offenders the next.

You could address the problem by licensing lawyers or having only certain ones practise in young offenders courts.

It still comes down to us against them. Lawyers take the approach that, "I will get you off; or we will go to court where there is a good possibility that, because of the backlog of 20 other cases on the docket, your case may not be reached; or we can resolve an assault by agreeing to enter into a peace bond." I think that the young person receives the wrong message.

If we are sending them to court with the hope that they will learn as a result of that experience and there will be a change in the behaviour, then a lawyer who says, "Don't worry about it. Show up and I will get you off," is sending the wrong message.

I appreciate that there is due process, that they are entitled to a defence, and that they are innocent until proven guilty. However, I wonder if that is the right philosophy when dealing with young people.

Senator Lewis: You mentioned that you find it difficult when families are not involved after the youngster has been charged and obtains the services of a lawyer. You said that there seems to be less contact with the family.

I am thinking now particularly of the large percentage of youngsters who are not actually charged. You must investigate any complaint you receive, after which you decide whether to lay a charge. During the period of investigation, do you have occasion to have contact with the families?

Mr. Hall: By all means. At the very least, we would have a parent bring the young person to the police station for an interview, in almost all instances. We would interview the young person alone. We would interview the parent alone. We would probably interview them together as well.

Surprisingly, some parents will say to us, "Charge him, please. He is out of control. We know there needs to be some control in his life." Then they learn that he has a lawyer representing him

[Translation]

de 14 ou de 15 ans, au moment où nous pourrions avoir affaire à lui de nouveau.

Le président: Vous avez mentionné que les avocats qui comparaissent devant les tribunaux n'ont dans certains cas aucune expérience des problèmes des adolescents. Il n'y a pas de spécialisation dans notre profession, du moins pas jusqu'à présent. Y a-t-il une façon de contourner ce problème? Les juges peuvent avoir des problèmes lorsque les avocats qui comparaissent devant eux n'ont absolument aucune expérience de la Loi sur les jeunes contrevenants. Ils peuvent avoir des antécédents en droit de la famille, mais pas nécessairement en ce qui touche les jeunes contrevenants.

Avez-vous des suggestions à ce sujet?

M. Hall: Le processus est axé sur la confrontation. Rien n'empêche un avocat d'avoir affaire à des adultes une journée et à des adolescents le lendemain.

Vous pourriez régler le problème en donnant une accréditation aux avocats ou en faisant en sorte que seuls certains d'entre eux pratiquent dans les tribunaux pour adolescents.

Cela revient encore une fois à faire de nous leurs adversaires. Les avocats adoptent une approche qui leur fait dire à l'adolescent: «Je vais te sortir d'affaire; nous irons devant le tribunal, et il est fort possible que, en raison de l'arriéré des 20 autres cas inscrits au rôle, le tien doive être remis; ou nous pourrions régler cette affaire de voies de fait en acceptant une ordonnance de ne pas troubler la paix.» Je crois que l'adolescent ne reçoit pas le bon message.

Si nous l'envoyons devant le tribunal dans l'espoir qu'il apprendra de cette expérience et qu'il modifiera son comportement, alors un avocat qui dit: «Ne t'inquiète pas. Tu n'as qu'à comparaître et je vais t'en tirer», ne donne pas le bon message.

Bien sûr, il y a l'application régulière de la loi; l'adolescent a le droit à un avocat et il est innocent jusqu'à ce qu'on puisse prouver sa culpabilité. Cependant, je me demande si ces principes sont valables lorsqu'on a affaire à un adolescent.

Le sénateur Lewis: Vous avez dit trouver difficile que les familles ne soit pas appelées à participer après que l'adolescent a été accusé et qu'il a obtenu les services d'un avocat. Vous avez dit qu'il semble y avoir moins de contact avec la famille.

Je pense particulièrement à l'important pourcentage d'adolescents qui ne sont pas accusés. Vous devez faire enquête pour toutes les plaintes que vous recevez, après quoi vous décidez s'il y a lieu de porter une accusation. Au cours de l'enquête, avez-vous l'occasion de communiquer avec les familles?

M. Hall: Absolument. Dans presque tous les cas, nous nous arrangeons pour au moins faire en sorte qu'un parent amène l'adolescent au poste de police pour une entrevue. Nous interrogeons l'adolescent seul. Nous interrogeons ensuite le parent seul. La plupart du temps, nous les interrogeons aussi ensemble.

Fait étonnant, certains parents nous disent: «Accusez-le, je vous en prie. Nous ne pouvons plus le maîtriser. Nous savons qu'il faut bien qu'il y ait un certain contrôle dans sa vie.» Ils apprennent

[Text]

who says, "Don't worry, son, I will get you off." It is frustrating for parents.

Senator Lewis: You mentioned Legal Aid. When a matter is in court, do you know whether the lawyer defending is retained by Legal Aid?

Mr. Hall: I am sure there is a means of determining that.

Senator Lewis: In some cases you would know and in others you would not, I suppose.

Mr. Hall: I am sure it can be easily determined. I do not know if it is matter of public record.

Senator Pearson: This is useful because you are telling us how things really happen. Many of the other witnesses from whom we have heard have a more theoretical point of view.

I am also interested in your comments about the lawyers and the judges. We will be hearing from a lawyer next week who specializes in defending young people. He will have a different kind of experience than yours.

Under the Young Offenders Act, except for the few who are transferred, all proceedings take place in youth court. Are youth court judges specifically trained for this?

Mr. Hall: A number of them sit exclusively in youth court. There are others who sit in adult court and part time in youth court. There is probably a need for those people to be sensitized and trained in terms of issues respecting young people.

Senator Pearson: Is the youth court a separate court, or is it something which is designated youth court on a day-to-day basis?

Mr. Hall: It is a separate court in Ottawa.

Senator Pearson: My impression is that the lawyers are, more often than not, funded by Legal Aid.

Mr. Hall: I would agree with that.

Senator Pearson: We do not have hard proof of that. It is quite a different context than an adult court.

Mr. Hall: A few weeks ago we met with the Crown attorney who does young offender work exclusively. The courts are so backlogged that they are hoping to increase the number of hours in a sitting to 37 hours of trial time per week. A court normally sits for about four and a half to five hours a day. This makes the odds pretty good that, when a young person goes to court, his lawyer will be able to plea bargain an assault to a peace bond, for example.

The Crown picks and chooses. They look at the most serious offences and the most provable ones. They will proceed with those, and the rest will be set down. If they are not reached, there is a good chance that the charges may be dismissed at the end of

[Traduction]

ensuite que l'avocat qui le représente lui dit: «Ne t'inquiète pas, fiston, je vais te tirer d'affaire.» C'est frustrant pour les parents.

Le sénateur Lewis: Vous avez parlé d'aide juridique. Lorsqu'une affaire est devant le tribunal, savez-vous si l'avocat de la défense est engagé par l'aide juridique?

M. Hall: Je suis sûr qu'il y a un moyen de le savoir.

Le sénateur Lewis: Dans certains cas, vous le sauriez et dans d'autres, vous ne le sauriez pas, je suppose.

M. Hall: Je suis sûr qu'on peut facilement le déterminer. Je ne sais pas si c'est du domaine public.

Le sénateur Pearson: Ce que vous dites est utile, parce que vous nous montrez comment les choses se passent en réalité. Nombre des autres témoins que nous avons entendus adoptaient un point de vue plus théorique.

Vos commentaires sur les avocats et les juges m'intéressent également. La semaine prochaine, nous entendrons un avocat qui se spécialise dans la défense des adolescents. Il aura une expérience bien différente de la vôtre.

Selon la Loi sur les jeunes contrevenants, toutes les procédures ont lieu devant le tribunal de la jeunesse, sauf dans les rares cas où il y a renvoi. Les juges du tribunal de la jeunesse sont-ils spécialement formés dans le domaine?

M. Hall: Un certain nombre d'entre eux siègent exclusivement au tribunal de la jeunesse. D'autres siègent au tribunal pour adultes et à temps partiel au tribunal de la jeunesse. Ces gens ont probablement besoin d'une sensibilisation et d'une formation aux questions qui touchent les adolescents.

Le sénateur Pearson: Le tribunal de la jeunesse est-il un tribunal distinct, ou est-ce une instance qu'on désigne comme tribunal de la jeunesse au besoin?

M. Hall: C'est un tribunal distinct, qui se trouve à Ottawa.

Le sénateur Pearson: J'ai l'impression que les avocats sont la plupart du temps rémunérés par l'aide juridique.

M. Hall: Je serais porté à le croire aussi.

Le sénateur Pearson: Nous n'avons pas de preuve de cela. Il s'agit d'un milieu très différent d'un tribunal pour adultes.

M. Hall: Il y a quelques semaines, nous avons rencontré le procureur de la Couronne qui s'occupe exclusivement des affaires qui touchent les jeunes contrevenants. Il y a un tel arriéré aux tribunaux qu'on espère faire augmenter le nombre d'heures de séance à 37 par semaine. En temps normal, un tribunal siège durant environ quatre heures et demie à cinq heures par jour. Ainsi, lorsqu'un adolescent est envoyé devant le tribunal, il y a de très bonnes chances que son avocat puisse faire une négociation de plaidoyer pour qu'une accusation de voies de fait ne donne lieu qu'à une ordonnance de garder la paix, par exemple.

Ce sont les avocats de la Couronne qui choisissent. Ils étudient les infractions les plus graves et celles qui sont le plus facile à prouver. Ces affaires sont traitées en priorité, et les autres sont placées plus loin dans le rôle. Si elles ne peuvent être jugées, il y a

[Texte]

the day because of delay and *Askov*. Again, that is a systemic problem.

Senator Pearson: That is a major administrative problem.

Mr. Hall: I look at simple solutions such as having courts sit longer hours.

In reference to remands in the more serious cases, it would be unusual if the prosecution were not ready to proceed the day after the offence was committed. In most cases it is very simple. The evidence is there. A charge has been laid. You are ready to proceed. Those delays are almost always at the request of defence counsel.

Senator Pearson: Speaking specifically to the task before us, these amendments do not make that much difference one way or another in terms of what you are confronting. The reverse onus or presumptive transfer provisions may create even longer delays.

Mr. Hall: That is right.

The Chairman: We have a good judicial system in place in this country, but it is very complicated. We have many courts. We have two jurisdictions, federal and provincial. That is the price that we must pay in order to have full justice. Justice is independent, but it is a complicated system.

As you said a moment ago, there is no doubt that young offenders is a field of specialization in itself. It is very different from the adult courts, which is probably why this legislation gives rise to so many questions. There are no easy answers.

Senator Doyle: Years ago I had a friend who was an inspector with the Toronto Police Department. He subsequently became Deputy Chief. He said he could solve the juvenile delinquency problem, and he did his best to do so. His system was to remand them for a week in jail, after which he would drop the charges. He said that it had a very salutary effect and he had few second offenders. I do not think that is the kind of success for which we are looking.

In your years of service, you must have had some outstanding successes in terms of individual cases, not just in finding who was responsible but in how they were handled and the eventual outcome of the process. Would you mention one or two such cases and tell us what contributed to their success?

Mr. Houldsworth: I remember a case when I first started. A young boy was stealing bicycles. We pulled him in and talked to him. We connected him with an agency. He had been abandoned by his family. After that, he got back into school, continued on and did well.

[Translation]

de bonnes chances que les accusations soient rejetées à la fin de la journée, en raison du retard et de la décision *Askov*. Encore une fois, il s'agit d'un problème systémique.

Le sénateur Pearson: C'est un problème administratif majeur.

M. Hall: Je pense à des solutions simples, par exemple faire en sorte que les tribunaux siègent durant plus longtemps.

En ce qui touche les remises pour les affaires plus graves, il est très inhabituel que la poursuite ne soit pas prête à traiter l'affaire dès le lendemain de la perpétration de l'infraction. Dans la plupart des cas, c'est très simple. La preuve est là. Une accusation a été portée. Vous êtes prêt à procéder. Les remises se font presque toujours à la demande de l'avocat de la défense.

Le sénateur Pearson: En ce qui concerne notre tâche en particulier, ces modifications n'auraient pas une grande incidence sur ce dont vous nous parlez. Les dispositions relatives à l'inversion du fardeau de la preuve ou à la présomption de renvoi peuvent entraîner des retards encore plus longs.

M. Hall: C'est exact.

Le président: Le système de justice mis en place dans notre pays est bon, mais il est très complexe. Nous avons de nombreux tribunaux. Nous avons deux juridictions, fédérale et provinciale. C'est le prix que nous devons payer pour obtenir une pleine justice. La justice est indépendante, mais il s'agit d'un système complexe.

Comme vous l'avez dit il y a un moment, il ne fait aucun doute que la catégorie des jeunes contrevenants est un domaine de spécialisation en soi. Il est très différent de celui des tribunaux pour adultes, ce qui explique probablement pourquoi ce texte législatif soulève autant de questions. Il n'y a pas de réponse facile.

Le sénateur Doyle: Il y a bien des années, j'avais un ami qui travaillait comme inspecteur au service de police de Toronto. Il est ensuite devenu chef de police adjoint. Il affirmait pouvoir résoudre le problème de la délinquance juvénile, et il a fait de son mieux pour y arriver. Sa méthode consistait à les envoyer en prison durant une semaine, après quoi il laissait tomber les accusations. Il affirmait que cette mesure avait des effets très salutaires et que le taux de récidive était faible. Je ne pense pas que c'est le genre de réussite que nous souhaitons obtenir.

Au cours de vos années de service, vous avez dû obtenir d'énormes succès dans des cas particuliers, non seulement pour trouver qui était responsable, mais aussi en ce qui concerne la manière de traiter l'affaire et les résultats éventuels de la démarche. Pourriez-vous nous parler d'une ou deux affaires de ce genre et nous indiquer ce qui a contribué à leur réussite?

M. Houldsworth: Je me rappelle une affaire qui a eu lieu à mes tout débuts. Un jeune garçon volait des bicyclettes. Nous l'avons arrêté et lui avons parlé. Nous l'avons mis en communication avec un organisme. Il avait été abandonné par sa famille. Après cela, il est retourné à l'école, a persévéré et a obtenu du succès.

[Text]

I never laid any charges. I could probably have laid three criminal charges against him. I had the sense that he was looking for some stability. That is the case with a lot of kids. They are just looking for some kind of stability. That is what will pull a lot of them out of trouble.

You know others will be chronic offenders because there is nothing stable in their lives. They move through the court system. It is important to connect them with the right kind of resources to help them and their families. It is essential to do it early.

There is a progression here. If you look at the criminal history of a lot of 16- and 17-year-olds, you will see that they started with shoplifting when they were 12. I wonder what we did not do at that point to help them.

We do not ask for predisposition reports until they have been found guilty of three or four offences, or until they have done something serious. We have to make that extra effort at the front end. These kids plug through the system. They have been with us a few times. They go through alternative measures. They are found guilty and get three months' probation. By that time, the snowball is rolling.

I do not think we are active enough at the front end. I am not certain it will always make a difference, but there is more chance of it helping at the front end.

Senator Doyle: Do you have some special case you might mention, Mr. Hall?

Mr. Hall: My role in the youth office is as a manager. I have not had too many opportunities to investigate. I oversee the officers who do the investigations. I do not have any cases which come to mind.

The few I have dealt with have not been success stories. I think of a young person we started to hear about when he was 10. There were problems with him being a bully in school. He was 10 years old, and we had 25 police contacts with him. He came from a bad home.

I first encountered him when he was 11. He was with a 7-year-old and a 13-year-old. They all had knives. They confronted a 12-year-old boy who was out in the neighbourhood looking for his cat. They grabbed him. You could see how things like the Bolger case in England can happen. They were in a frenzy. They wanted to give this guy a hard time. They took his baseball cap off, cut it into shreds, and were ready to stab the kid and shove him into an air vent. Fortunately, the young person broke away, ran home, and told his dad. We became involved, and we laid charges.

[Traduction]

Je n'ai jamais porté d'accusation. J'aurais probablement pu porter trois accusations criminelles contre lui. J'avais l'impression qu'il recherchait une certaine stabilité. C'est souvent le cas de bien des jeunes. Ils recherchent simplement une certaine stabilité. Dans bien des cas, c'est ce qui pourrait les sortir du pétrin.

Vous savez que, dans d'autres cas, vous avez affaire à des délinquants chroniques parce que rien n'est stable dans leur vie. Ils se promènent d'un endroit à l'autre dans l'appareil judiciaire. Il est important de leur donner accès au genre de ressources susceptibles de les aider, eux et leur famille. Il est essentiel de le faire tôt.

On observe une progression. Si vous regardez les antécédents criminels de bien des jeunes de 16 et de 17 ans, vous remarquerez qu'ils ont commencé à faire du vol à l'étalage à l'âge de 12 ans. Je me demande pourquoi nous n'avons pas entrepris de faire quelque chose dès ce moment pour les aider.

Nous ne demandons aucun rapport préalable à la décision tant qu'ils n'ont pas été trouvés coupables de trois ou de quatre infractions ou tant qu'ils ne font pas quelque chose de grave. Il nous faut faire cet effort supplémentaire dès le départ. Ces jeunes se branchent sur le système. Nous les voyons à quelques reprises. Ils font l'objet de mesures de rechange. Ils sont trouvés coupables et obtiennent trois mois de probation. À ce moment-là, le processus est déjà enclenché.

Je pense que notre intervention n'est pas assez efficace au départ. Je ne suis pas certain qu'elle ferait toujours une différence, mais elle aurait plus de chance d'être utile si elle était faite au départ.

Le sénateur Doyle: Y a-t-il des cas particuliers auxquels vous pensez, Monsieur Hall?

M. Hall: Mon rôle au bureau de la jeunesse est celui d'un gestionnaire. Je n'ai pas eu tellement d'occasions de faire enquête. Je supervise les agents qui font enquête. Aucun cas ne me vient à l'esprit.

Les rares que j'ai eu à traiter ne sont pas des exemples de réussite. Je pense à une jeune qui a commencé à avoir des démêlés avec nous à l'âge de dix ans. Il était le dur de l'école, et cela lui causait des problèmes. Cela faisait déjà 25 fois que la police intervenait auprès de lui, et il n'avait que dix ans. Il venait d'un mauvais foyer.

Je l'ai rencontré pour la première fois lorsqu'il avait 11 ans. Il était accompagné d'un enfant de sept ans et d'un jeune de 13 ans. Tous avaient des couteaux. Ils sont arrivés face à un garçon de 12 ans qui se promenait dans le voisinage à la recherche de son chat. Ils l'ont attrapé. Cela ressemblait à la façon dont l'affaire Bolger s'est produite, en Angleterre. Ils étaient dans un état de frénésie. Ils voulaient faire passer un mauvais quart d'heure à ce garçon. Ils lui ont enlevé sa casquette de base-ball, l'ont mise en morceaux et s'apprêtaient à le poignarder et à jeter son corps dans un puits de ventilation. Heureusement, le jeune a réussi à s'échapper et à courir jusque chez lui, où il a averti son père. Nous avons été appelés à intervenir, et nous avons porté des accusations.

[Texte]

This young person continued to offend. His mother became involved. We looked into the family background and found that his dad was in prison in Florida doing a life term for a serious crime. The young person witnessed abuse in the home for the better part of four or five years when his father was there.

There is a reason why this young person behaved the way he did. We see that more often than not. There is a reason for such behaviour. Our goal is to determine what it is and to help.

We are keeping a special eye on this young person. We are trying to pull out all the stops and open the doors that might otherwise be closed. We are trying to move him ahead in terms of service, waiting for assessments and so on in the community. We are hoping it might make a difference.

We are better off spending our time, resources and energy early on. It may be expensive and intensive, but we can either do it now or later. If we do not do it now, somewhere down the road we will be housing him in a custody facility. He will go on to offend and continue to offend.

We are looking at early identification and intervention in terms of these young people.

Senator Doyle: There are two innovations being tried in Toronto. They are innovations which have been borrowed from elsewhere. One is to station an officer in the school. The hope is that the students will become friendly with the officer. There is also the hope that teachers will not be quite so nervous when they recognize that some of their students are carrying knives.

Do you think that is a reasonable direction to follow? Do you think that there is much to gain from this?

Mr. Hall: We are doing that now. We have officers in the schools.

Senator Doyle: Do they stay in the school, or do they just make a visit every now and then?

Mr. Hall: There are resource problems, of course. However, each officer has about 15 schools in the same geographic area for which they are responsible. They are in those schools as often as possible. They try to attend each school at least once a week. In some cases where there are problems, they are there more often than that.

Mark Houldsworth has been a school resource officer. I will let him speak to how effective it is.

Mr. Houldsworth: When I first started, they always thought I was there to arrest someone, especially in the high schools. That was the image I had. Sometimes there would be an incident at a high school and few people would come forward to speak about it. Last year, there was one incident where I had too many witnesses. Everyone wanted to tell me about it. In three years, there has been an improvement.

[Translation]

L'adolescent en question a continué de commettre des infractions. Nous avons appelé sa mère. Lorsque nous avons étudié sa situation familiale, nous avons découvert que son père purgeait une peine d'emprisonnement à vie en Floride pour un crime grave. Durant la plus grande partie des quatre ou cinq années où son père était présent à la maison, cet enfant était témoin de violence.

Il y a une raison pour laquelle cet enfant se comportait ainsi. C'est le cas la plupart du temps. Il y a une raison qui explique un tel comportement. Notre objectif est de déterminer ce dont il s'agit et d'apporter notre aide.

Nous surveillons toujours étroitement cet adolescent. Nous tentons de lever toutes les contraintes et d'ouvrir des portes qui pourraient autrement lui être fermées. Nous essayons de lui donner accès à des services, et attendons qu'il ait subi des évaluations et autres choses en milieu communautaire. Nous espérons que cela pourra faire une différence.

Nous avons intérêt à consacrer notre temps, nos ressources et nos énergies dès le départ. Cela peut coûter cher et exiger beaucoup de travail, mais il faudra bien le faire tôt ou tard. Si nous n'agissons pas maintenant, nous devrons au bout d'un certain temps le placer dans un établissement carcéral. Il continuera de commettre une infraction après l'autre.

Ce que nous recherchons, c'est d'identifier ces adolescents très tôt et d'intervenir rapidement.

Le sénateur Doyle: Deux innovations sont actuellement mises à l'essai à Toronto. Elles ont déjà été mises à l'essai ailleurs. L'une consiste à affecter un agent de police à l'école. On espère ainsi que les écoliers se lieront d'amitié avec lui. On espère aussi que les enseignants seront un peu moins nerveux lorsqu'ils s'apercevront que certains de leurs élèves sont armés d'un couteau.

Pensez-vous que c'est un pas dans la bonne direction? Pensez-vous qu'on pourrait en retirer beaucoup d'avantages?

M. Hall: C'est ce que nous faisons en ce moment. Nous avons détaché des agents dans les écoles.

Le sénateur Doyle: Restent-ils à l'école ou y font-ils simplement une visite de temps à autre?

M. Hall: Il y a évidemment des problèmes de ressources. Cependant, chaque agent est responsable d'environ 15 écoles dans un même secteur géographique. Les agents s'y rendent le plus souvent possible. Ils essaient d'y aller au moins une fois par semaine. Lorsqu'il s'agit d'une école où il y a des problèmes, ils y vont plus souvent.

Mark Houldsworth a été agent de police en milieu scolaire. Il va vous parler de l'efficacité de ce programme.

M. Houldsworth: Lorsque j'ai commencé, les élèves croyaient toujours que je venais pour arrêter quelqu'un, particulièrement si c'était une école secondaire. C'est l'image que j'avais. Parfois, il pouvait y avoir un incident à l'école secondaire, et quelques rares personnes venaient m'en parler. L'an dernier, il y a eu un incident où j'avais trop de témoins. Tout le monde voulait m'en parler. En trois ans, il y avait eu une amélioration.

[Text]

Schools are still safe places, although we will still have incidents. You probably read last week in the newspaper about such an incident. They are the exceptions. They are of concern to us. We want to deal with them and get to their root.

We are trying to build up our relationship with young people in the schools. It helps us when we are working on the street. If issues arise on the street, the young people will come to us because we have already established a good relationship. I have had young people come to me with respect to boyfriends or parents battering them.

We are doing community-based policing stationed in the schools. It has been successful. I know that the administrators appreciate us immensely. We are available to consult with them and to give advice.

In the 13 schools in which I worked last year, I may have arrested five people. That is not a large number when you consider that 5,000 to 6,000 students gather every day at these schools.

Much of my time is spent doing dispute resolution, trying to solve problems and caution people. We are heavy on the preventive end. It is helpful, and it is important.

Senator Doyle: The other innovation about which I was thinking was revived from my days at school. I refer to expulsion. I do not know what is happening in Ottawa. In Toronto, they are saying, "If you are out, you are out; and what is more, you do not get into any other school in metropolitan Toronto. We are finished with you."

Mr. Houldsworth: The province is now looking at that. There are not many expulsions. The problem is that if they are expelled from school, they will be out in the community.

They are trying to form pilot projects for students who are expelled in Ontario. They are trying to find innovative ways to deal with kids who just are not working in the system.

Senator Doyle: Do you think expulsion itself is an answer?

Mr. Houldsworth: I think the problem will come into the community. I would hate to give up on someone. There may come a point where you have to do that, but if we are not dealing with them in some form, then they may be down in the market doing something else. I would hate to give up on them.

For many young offenders, school is one of the stable things in their lives. There is a structure there, which is something many of them are craving. For some it does not work and they have to find an alternative. There is a point at which you would have to expel. If nothing is working, then it is the last resort. School is one of the important parts of a young person's life.

[Traduction]

Les écoles sont toujours des endroits sûrs, même s'il arrive encore qu'il y ait des incidents. Vous avez peut-être lu un article à ce sujet dans le journal la semaine dernière. Ils sont exceptionnels et ils nous préoccupent. Nous voulons les régler et attaquer le mal à sa racine.

Nous tentons d'établir une relation avec les jeunes dans les écoles. Ça nous aide lorsque nous travaillons dans la rue. Si un problème s'y manifeste, les jeunes viendront nous en parler parce que nous avons déjà établi une bonne relation. Il est arrivé que des jeunes viennent me voir pour me dire que leurs amis de coeur ou leurs parents les battaient.

Nous offrons un service de police communautaire en milieu scolaire. L'exercice a été couronné de succès. Je sais que les administrateurs nous apprécient énormément. Nous sommes prêts à participer à des consultations et à leur donner des conseils.

Dans les 13 écoles dont je m'occupais l'an dernier, j'ai dû arrêter cinq personnes. C'est un très petit nombre lorsqu'on pense que de 5 000 à 6 000 étudiants fréquentent chaque jour ces écoles.

Je passe une grande partie de mon temps à résoudre des conflits, à tenter de solutionner des problèmes et à avertir des gens. Nous nous attachons énormément à la prévention. Elle est utile et importante.

Le sénateur Doyle: L'autre innovation à laquelle je pensais vient de l'époque où je fréquentais l'école. C'est l'expulsion. Je ne sais pas ce qu'on fait à Ottawa. À Toronto, on dit: «Si on te me de hors, tu y restes, et aucune autre école de la région de Toronto ne voudra d'admettre. Nous ne voulons plus entendre parler de toi.»

M. Houldsworth: À l'heure actuelle, la province étudie cette mesure. Il n'y a pas beaucoup d'expulsions. Le problème est le suivant: s'ils sont expulsés de l'école, ils traîneront dans la rue.

En Ontario, on s'efforce de créer des projets pilotes à l'intention des étudiants qui sont expulsés de l'école. On tente de trouver des façons originales d'accommoder les enfants pour lesquels le système ne peut tout simplement pas fonctionner.

Le sénateur Doyle: Pensez-vous que l'expulsion soit en elle-même une solution?

M. Houldsworth: Je pense que le problème se retrouvera dans la collectivité. Je détesterais déclarer forfait quand une personne est en cause. Il peut arriver un moment où on n'a pas le choix, mais si ne nous occupons pas de ces personnes d'une façon ou d'une autre, elles peuvent se retrouver dans la rue à faire autre chose. Je détesterais les abandonner.

Pour bon nombre de jeunes contrevenants, l'école est l'une des seules choses qui soit stable dans leur vie. Ils y trouvent une structure, et c'est précisément ce qu'ils recherchent dans bien des cas. Dans certains cas, l'école ne fonctionne pas, et ils doivent trouver autre chose. Il y a un point auquel vous vous devez procéder à l'expulsion. Si rien ne fonctionne, alors c'est la mesure de dernier recours. L'école est l'une des composantes les plus importantes de la vie d'un adolescent.

[Texte]

Senator Doyle: Are Ottawa teachers as nervous as the media would suggest?

Mr. Houldsworth: I do not think so. They are more concerned about attitude. They are not nervous for their safety.

I hear from teachers that young people have an edge or an attitude. It is not that they are questioning authority by saying, "I do not understand this." It is more of an attitude of disrespect. Questioning is good if it is done in a healthy way.

In terms of youth crime and violence, there is sometimes no differentiation between what happens in the school and out on the street. Things will happen in schools. You will read about them in the papers. In general, the teachers and the administration are doing a great job in keeping schools safe places for kids.

The Chairman: Staff Sergeant Hall and Sergeant Houldsworth, I thank you for your presentation and for the way in which you answered our questions. Your comments will be most useful.

Our next witnesses are from the Canadian School Boards Association. They are represented by Ms Marie Pierce, who is Executive Director; Damian Solomon, who is Assistant Director, Professional Development Services of the Canadian Teachers' Federation; and Ms Maybelle Durkin, who is Executive Director, Canadian Home and School and Parent-Teacher Federation.

Please proceed.

Ms Maybelle Durkin, Executive Director, Canadian Home and School and Parent-Teacher Federation, Canadian School Boards Association: Mr. Chairman, on behalf of the four associations, I thank you for the opportunity to present the views of the educational community on the proposed amendments to the Young Offenders Act.

Before I ask each of the representatives to introduce themselves and provide brief statements on why they are interested in the Young Offenders Act, I point out to the committee the unique nature of our joint appearance. We represent very diverse constituencies within the educational community: trustees, administrators, teachers, and parents who, at times and on other occasions, do not always agree. With regard to this issue, we are all committed to and support the proposed changes to the Young Offenders Act that provide the educational community with access to information.

The Canadian Association of School Administrators which represents senior executive officers was unable to attend the meeting but has endorsed the brief.

I represent the Canadian Home and School and Parent-Teacher Federation. This is a national non-profit, non-partisan, umbrella organization for 10 provincial affiliates. We represent parents committed to improving the quality of education available to their children through active involvement in their learning and

[Translation]

Le sénateur Doyle: Les professeurs d'Ottawa sont-ils aussi nerveux que les médias le laissent entendre?

M. Houldsworth: Je ne le pense pas. Ils sont plus préoccupés par l'attitude. Ils ne craignent pas pour leur sécurité.

Les enseignants me disent que les jeunes sont agressifs ou effrontés. Ce n'est pas qu'ils remettent en question l'autorité lorsqu'ils disent: «Je ne comprends pas ceci.» C'est plus un manque de respect. La remise en question est une bonne chose si on la fait d'une façon saine.

En ce qui touche la criminalité et la violence juvéniles, il n'y a parfois aucune différence entre ce qui se passe à l'école et ce qui se passe dans la rue. Diverses choses arrivent dans les écoles. Vous lisez des articles à leur sujet dans les journaux. En général, les enseignants et l'administration réussissent fort bien à faire en sorte que les écoles demeurent des endroits sûrs pour les enfants.

Le président: Sergent d'état-major Hall et sergent Houldsworth, je vous remercie de votre témoignage et de la façon dont vous avez répondu à nos questions. Vos commentaires nous seront des plus utiles.

Nos prochains témoins viennent de l'Association canadienne des commissions/conseils scolaires. Il s'agit de Mme Marie Pierce, directrice exécutive, de Damian Solomon, directeur adjoint des services de perfectionnement professionnel de la Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants et, enfin, de Mme Maybelle Durkin, directrice exécutive de la Fédération canadienne des Associations foyer-école et parents-maîtres.

Nous vous écoutons.

Mme Maybelle Durkin, directrice exécutive, Fédération canadienne des Associations foyer-école et parents-maîtres: Monsieur le président, au nom des quatre associations, je vous remercie de nous donner l'occasion de présenter des opinions de la communauté de l'éducation sur les modifications qu'on se propose d'apporter à la Loi sur les jeunes contrevenants.

Avant que je ne demande aux représentants de se présenter tour à tour et de faire une brève déclaration sur la raison pour laquelle ils s'intéressent à la Loi sur les jeunes contrevenants, j'aimerais faire remarquer au comité à quel point notre comparution conjointe est unique. Nous représentons une vaste diversité d'intervenants de la communauté de l'éducation: des conseillers, des administrateurs, des enseignants et des parents qui ne sont pas toujours d'accord les uns avec les autres. En ce qui concerne cette question, nous nous sommes tous et toutes engagés à appuyer les modifications proposées de la Loi sur les jeunes contrevenants selon lesquelles la communauté de l'éducation aurait accès à des informations.

L'Association canadienne des commissions/conseils scolaires, qui représente les cadres supérieurs du milieu scolaire a été incapable de déléguer un représentant à la réunion, mais elle appuie le mémoire.

Je représente la Fédération canadienne des Associations foyer-école et parents-maîtres, qui est une organisation cadre d'envergure nationale, sans but lucratif et non partisane, qui regroupe dix organisations provinciales affiliées représentant des parents qui s'emploient à l'amélioration de la qualité de

[Text]

schooling. Within this structure, over 100,000 parents participate in local home and school associations, school councils and parent advisory councils across Canada.

We have a long-standing interest in the Young Offenders Act. Since 1988, we have had resolutions passed within local associations, taken to the provincial organizations and from there to national meetings. These resolutions are either endorsed or rejected by the people representing this body across Canada. We have thoroughly examined the issues involved as we have addressed them.

Therefore, this brief is to be seen as a fair representation of the concerns expressed at the grassroots by ordinary Canadians who have no particular interest in the subject other than the well-being of the children and youth of Canada.

I would ask Damian Solomon from the Canadian Teachers' Federation to describe CTF and the nature of its involvement in this issue.

Mr. Damian Solomon, Assistant Director, Professional Development Services, Canadian Teachers' Federation, Canadian School Boards Association: Mr. Chairman, I add my thanks and appreciation for the opportunity to speak to the committee this afternoon.

The Canadian Teachers' Federation represents 240,000 teachers across Canada. It is an umbrella organization of all the teacher federations in the provinces and territories. We promote high quality education, the status of teaching and also the equality of opportunity through public education.

Young people spend a large part of their time in school. Teachers from our member organizations across the country who deal with students day to day cannot help but notice and come into contact with students who have exhibited or displayed disruptive behaviour. It is no secret that, in the last few years, this has become a concern not only to people involved in the education system but to society as a whole. Youth violence is not just a school problem; it is a societal one. We look at it in that context.

Teachers and school administrators are primarily concerned with the formation and character of the young people with whom they come into contact. We realize that it is important to train and mould the attitudes of young people so that they become good citizens who are interactively helpful to one other in our society.

However, there is concern when young people, because of their backgrounds, or because of the social effects they have suffered in their lives, or because of the lack of support they receive in their homes, come into conflict with the law and with people in the school community.

[Traduction]

l'enseignement offert à leurs enfants en participant activement à leur apprentissage et à leur éducation. Au sein de cette structure, plus de 100 000 parents contribuent aux associations locales foyer-école, aux conseils des écoles et aux conseils consultatifs de parents à la grandeur du pays.

La Loi sur les jeunes contrevenants nous intéresse depuis longtemps. Depuis 1988, les associations locales ont adopté des résolutions, qu'elles ont transmises aux organisations provinciales et dont elles ont discuté dans le cadre des réunions nationales. Les résolutions étaient soit appuyées, soit rejetées par les gens qui représentent cet organisme dans tout le Canada. Nous avons procédé à un examen approfondi de toutes les questions qui nous ont été soumises.

Par conséquent, le mémoire que nous vous présentons est un reflet assez fidèle des préoccupations exprimées à la base par des Canadiens ordinaires qui n'ont d'autre intérêt envers le sujet que le bien-être des enfants et des jeunes du Canada.

Je demanderai à Damian Solomon, de la Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants, de décrire la Fédération et la nature de son engagement face à la question.

M. Damian Solomon, directeur adjoint, Services de perfectionnement professionnel, Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants, Association canadienne des commissions/conseils scolaires: Monsieur le président, j'aimerais moi aussi vous dire à quel point j'apprécie l'occasion de parler aux membres du comité cet après-midi.

La Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants représente 240 000 enseignants dans tout le Canada. Il s'agit d'une organisation cadre qui regroupe toutes les fédérations d'enseignants des provinces et des territoires. Elle est vouée à la promotion d'une éducation de haute qualité, de la situation des enseignantes et des enseignants et de l'égalité des chances grâce à l'éducation publique.

Les jeunes passent une grande part de leur temps à l'école. Les enseignants de nos organismes membres de tout le pays, qui fréquentent les élèves chaque jour, ne peuvent faire autrement que de trouver sur leur chemin des élèves qui affichent un comportement délictueux. Ce n'est un secret pour personne que, au cours des dernières années, cette situation s'est révélée problématique non seulement pour les personnes qui participent au système d'éducation, mais pour l'ensemble de la société. La violence juvénile n'est pas seulement un problème scolaire; c'est un problème social. C'est dans ce contexte que nous l'envisageons.

Les enseignants et les administrateurs scolaires se préoccupent principalement de la formation et du caractère des jeunes qui leur sont confiés. Nous réalisons qu'il est important de former et de modeler les attitudes des jeunes pour qu'ils deviennent de bons citoyens capables de s'entraider dans notre société.

Cependant, il y a tout lieu d'avoir des craintes lorsque des jeunes entrent en conflit avec la loi ou avec les membres de la communauté scolaire en raison de leurs antécédents, des effets qu'a eus sur eux la société au cours de leur vie ou de l'absence de soutien qu'ils reçoivent à la maison.

[Texte]

One of the concerns we heard from our member organizations at an annual general meeting in July 1993 was that there should be some response made to a document put out by the Department of Justice. I refer to a paper entitled "Toward Safer Communities". It invited comments or suggestions from many people in society with respect to how to improve or maintain the Young Offenders Act.

We conducted a survey and held special sessions of our board of directors to get input from our teachers. We then responded to the document. Some of those opinions are reflected in a brief that the four organizations presented to the House of Commons Standing Committee on Justice and Legal Affairs.

Primary in importance for our members was the recognition of respecting the rights of young people under their charge. However, they also have a duty and responsibility for ensuring the safety of other students and staff within their schools.

The federation members were quite clear in their stand about the necessity to have resources made available for prevention, early intervention, and rehabilitation of young people. Young people are the resources of our nation. Those who need intervention should receive it at an early age. As somebody once remarked, it is important that young people realize their responsibilities and bear the consequences for their violations of the law, but it is better if they do not break the law.

While the Young Offenders Act is a federal document which is administered under the jurisdiction of the provinces and the territories, some integrated approach has to be taken to help bring about early identification and prevention.

I will now ask Marie Pierce from the Canadian School Boards Association to speak.

Ms Marie Pierce, Executive Director, Canadian School Boards Association: Mr. Chairman, I represent the Canadian School Boards Association, which is the national voice of school boards and school trustees. It is composed of 11 provincial and territorial associations. We represent over 5,000 trustees. We promote educational excellence and provide leadership on issues with national implications.

As locally elected policy makers with the responsibility for the overall management and policy direction of the education system, we are ultimately responsible for providing a safe learning and work environment for our students and staff.

Since the majority of young offenders are of mandatory school age, decisions regarding the disposition of their cases have a direct impact on the school systems that we manage. As Mr. Solomon has already mentioned, the primary concerns of school trustees, administrators, teachers and parents are to ensure the safety of students and staff, as well as fulfilling our role with other social

[Translation]

Nos organismes membres nous ont fait part de l'une de leurs préoccupations dans le cadre de l'assemblée générale annuelle tenue en juillet 1993: il fallait répondre au document publié par le ministère de la Justice. Je fais allusion à un document intitulé *Objectif: Sécurité communautaire*. Le document invitait des gens de la société à faire part de leurs commentaires ou de leurs suggestions quant à la façon d'améliorer ou d'appliquer la Loi sur les jeunes contrevenants.

Nous avons procédé à un sondage, et notre conseil d'administration a tenu des séances spéciales afin d'obtenir l'avis de nos enseignants. Nous nous sommes ensuite employés à répondre au document. Certaines de ces opinions se reflètent dans un mémoire présenté par les quatre organisations au comité permanent de la justice et des questions juridiques de la Chambre des communes.

Nos membres jugeaient d'une importante primordiale le respect des droits des jeunes personnes qui leur sont confiées. Cependant, ils ont aussi l'obligation et la responsabilité de garantir la sécurité des autres élèves et du personnel des écoles.

Les membres de la fédération ont affirmé clairement qu'ils devaient avoir accès à des ressources pour la prévention, l'intervention rapide et la réadaptation des adolescents. Les jeunes sont l'avenir de notre pays. Ceux pour qui une intervention s'impose devraient la recevoir dès leur jeune âge. Comme quelqu'un l'a déjà fait remarquer, il importe que les jeunes réalisent leurs responsabilités et assument les conséquences de leurs infractions à la loi, mais il est préférable qu'ils n'en commettent aucune.

Même si la Loi sur les jeunes contrevenants est un document fédéral administré sous la compétence des provinces et des territoires, il faut adopter une certaine approche intégrée pour favoriser l'identification rapide et la prévention.

Je demanderais maintenant à Marie Pierce, de l'Association canadienne des commissions/conseils scolaires, de prendre la parole.

Mme Marie Pierce, directrice exécutive, Association canadienne des commissions/conseils scolaires: Monsieur le président, je représente l'Association canadienne des commissions/conseils scolaires, qui est la voix nationale des conseils scolaires et des conseillers et conseillères scolaires. L'association regroupe dix associations provinciales et territoriales. Nous représentons plus de 5 000 conseillers et conseillères. Nous faisons la promotion de l'excellence en éducation, en plus de jouer un rôle directeur dans les dossiers de portée nationale.

En qualité de décideurs élus à l'échelle locale, à qui on a conféré la responsabilité de la gestion globale et de l'orientation stratégique du réseau de l'éducation, c'est à nous qu'incombe en bout de ligne la responsabilité de donner à nos élèves et à notre personnel l'accès à un milieu d'apprentissage et de travail sûr.

Comme la plupart des jeunes contrevenants sont à l'âge de la scolarité obligatoire, les ordonnances rendues à leur égard se répercutent directement sur les réseaux scolaires que nous administrons. Comme l'a déjà mentionné M. Solomon, les conseillers scolaires, les administrateurs, les enseignants et les parents se préoccupent principalement de garantir la sécurité des

[Text]

service partners in assisting in the early identification and rehabilitation of young offenders.

We believe that amendments to the Young Offenders Act must not only address the concerns of our school system but also provide a balance between the rights of the young person and the protection of the community.

We support the government's two-phase approach to the review of the Young Offenders Act. We have been involved in discussions and consultations regarding access to information for several years. To delay these changes until a more comprehensive review is completed will, in our opinion, unnecessarily delay implementation of amendments that will assist us in dealing with problems we encounter on a daily basis. We therefore recommend that amendments to the Young Offenders Act proposed under Bill C-37 be enacted as quickly as possible.

Mr. Solomon will now speak briefly about some of the principles contained in Bill C-37 with regard to rehabilitation and taking responsibility for actions.

Mr. Solomon: We believe we should address the underlying causes of youth crime. There should be a multi-disciplinary approach to identifying and effectively responding to children and young people identified as being at risk and who come into conflict with the law.

It is important that not all young persons who come into conflict with the law or who have been at risk should be treated in the same way as adults. We recognize, however, that young people should always bear the responsibility of their actions. One of the ways we can save a young person from embarking on a life of crime and continued conflict with the law is to provide rehabilitative services.

The Young Offenders Act is federal legislation administered by the provinces. More collaboration must take place between the provincial and federal levels of government to help bring about prevention, early intervention, and rehabilitation. This will perhaps lead to a solution to the problem of youth crime.

In this time of economic restraint, we recognize the scarcity of resources, both financial and human. It is therefore incumbent on governments to collaborate in order to provide for a coordinated, integrated approach to dealing with youths at risk.

When dealing with young people who come into conflict with the law, it is more important to spend money at the front end rather than the back end. Researchers in the United States have found that instituting programs for young people at risk costs far less than spending money on incarceration.

Ms Pierce: The major focus of our brief is on access to information on young offenders by school board jurisdictions. This issue is of central concern to our members because a

[Traduction]

élèves et du personnel et de faire leur part, de concert avec les autres partenaires des services sociaux, pour aider à identifier rapidement et à réhabiliter les jeunes contrevenants.

Les modifications de la Loi sur les jeunes contrevenants doivent non seulement répondre aux préoccupations de notre réseau scolaire, mais aussi établir un équilibre entre les droits des jeunes et la protection de la collectivité.

Nous appuyons l'approche en deux temps adoptée par le gouvernement pour l'examen de la Loi sur les jeunes contrevenants. Il y a déjà plusieurs années que nous participons à des discussions et à des consultations au sujet de l'accès à l'information. Selon nous, si on retarde les modifications jusqu'à ce qu'un examen plus approfondi soit réalisé, cela équivaudra à retarder inutilement la mise en oeuvre de mesures susceptibles de nous aider à régler les problèmes auxquels nous faisons face chaque jour. Nous recommandons par conséquent que les modifications de la Loi sur les jeunes contrevenants proposées dans le projet de loi C-37 soient promulguées aussi rapidement que possible.

M. Solomon vous parlera maintenant brièvement de certains des principes contenus dans le projet de loi C-37 en ce qui touche la réhabilitation et la responsabilité des délits.

M. Solomon: Selon nous, il faut s'attacher aux causes sous-jacentes de la criminalité juvénile. Il faudrait adopter une approche multidisciplinaire permettant à la fois de déterminer quels sont les adolescents et les enfants susceptibles de commettre des actes délictueux et d'agir en conséquence.

Il est important de ne pas assimiler à des adultes tous les adolescents qui enfreignent la loi ou qui sont susceptibles de le faire. Toutefois, nous reconnaissons que les jeunes contrevenants doivent assumer la responsabilité de leurs délits. L'une des façons dont nous pouvons empêcher un adolescent de devenir un criminel endurci et d'être en conflit constant avec la loi consiste à lui offrir des services de réinsertion sociale.

La Loi sur les jeunes contrevenants est du ressort fédéral, mais elle est administrée par les provinces. Les autorités provinciales et fédérales devront donc collaborer davantage en ce qui touche la prévention, l'intervention rapide et la réinsertion sociale. Ainsi peut-être solutionneront-elles le problème de la criminalité juvénile.

Nous vivons dans une période de restrictions économiques, qui entraîne une pénurie de ressources, tant financières qu'humaines. Les gouvernements doivent donc collaborer afin d'offrir une approche coordonnée et intégrée pour le traitement des jeunes à risque.

Lorsqu'on a affaire à des jeunes contrevenants, on a davantage intérêt à financer les services préventifs plutôt que de s'attacher aux seuls services curatifs. Des chercheurs américains ont découvert que l'établissement de programmes à l'intention de adolescents à risque coûte beaucoup moins cher que l'affectation de fonds à l'incarcération.

Mme Pierce: Notre mémoire porte essentiellement sur l'accès par les autorités scolaires, à de l'information sur les jeunes contrevenants. Cette question préoccupe énormément nos mem

[Texte]

common disposition condition for young offenders is mandatory school attendance. In fact, we call it "being sentenced to school".

We support the amendments contained in the bill which give provincial youth workers and directors leeway to speak to school officials and obtain information relating to the preparation of reports required by the act.

If schools and school boards are to be true partners in the rehabilitation process, we must have meaningful input prior to decisions being made regarding mandatory school attendance as a condition of open or closed custody or temporary release. Schools have access to information on a variety of programs that may be more appropriate to the young offender than being sentenced to school.

We also require information to ensure the safety of students and staff, as well as to assist in the rehabilitation process. As Mr. Solomon has mentioned, we need a coordinated and cooperative approach to rehabilitation that works.

We have had difficulty for a number of years with the inconsistent application of current provisions in the Young Offenders Act — inconsistent application with regard to the sharing of information among various agencies and partners involved in the rehabilitation process, as well as information from courts and police officers with regard to young offenders sentenced to school. We support the amendment to the Young Offenders Act which indicates that representatives of any school board, school, or other educational or training institution is a legitimate class of persons to which the disclosure of information is sanctioned. This would ensure compliance by the young person with a court determination concerning bail or probation, as well as the safety of students and staff.

The proposed amendment is very broad. We support, through consultation, the development of regulations dealing with a number of key issues. We have provided specific recommendations to deal with issues such as who should be the first recipient of the information, who should decide whether we get the information, when it should be disclosed, and what information should be forwarded to school board jurisdictions. I will not go into any further details in that regard, but we would be pleased to answer any questions you may have.

I reiterate, however, that we do not want information on all young offenders who are dealt with under the Young Offenders Act, regardless of the offence. We are more concerned with young offenders who may be a threat to the safety and security of our teachers and students in the school system.

[Translation]

bres parce qu'il arrive fréquemment que les juges imposent comme condition aux jeunes contrevenants la fréquentation obligatoire de l'école. En fait, nous appelons ce phénomène la «condamnation à l'école».

Nous appuyons les modifications contenues dans le projet de loi grâce auxquelles les travailleurs et les administrateurs provinciaux de la jeunesse auraient le loisir de parler aux représentants de l'école et d'obtenir des informations pour la préparation des rapports exigés par la loi.

Si les écoles et les commissions scolaires souhaitent être des partenaires à part entière du processus de réinsertion sociale, nous devons avoir notre mot à dire avant qu'une décision soit prise au sujet de la fréquentation scolaire obligatoire, lorsqu'elle constitue une condition de la garde en milieu ouvert ou en milieu fermé ou d'une mise en liberté temporaire. Les écoles ont accès à de l'information sur une diversité de programmes qui peuvent convenir aux jeunes contrevenants condamnés à fréquenter l'école.

Nous avons également besoin d'information pour préserver la sécurité des élèves et du personnel, de même que pour apporter notre aide au processus de réinsertion sociale. Comme l'a mentionné M. Solomon, nous avons besoin d'adopter une approche coordonnée et coopérative de la réinsertion sociale.

Depuis un certain nombre d'années, l'application incohérente des dispositions actuelles de la Loi sur les jeunes contrevenants nous a posé certains problèmes; son application était incohérente en ce qui touche le partage des informations entre les divers organismes et partenaires qui participent au processus de réinsertion sociale, ainsi que de l'information provenant des tribunaux et des agents de police au sujet des jeunes contrevenants condamnés à fréquenter l'école. Nous appuyons la modification de la Loi sur les jeunes contrevenants selon laquelle l'information peut être divulguée en toute légitimité aux représentants de toute commission scolaire, de toute école ou de tout établissement d'éducation ou de formation. Ainsi, on pourrait s'assurer que l'adolescent se conforme à une décision du tribunal au sujet d'une caution ou d'une probation, et préserver en même temps la sécurité des élèves et du personnel.

Le projet de modification est très large. Après consultation, nous appuyons l'élaboration de règlements au sujet d'un certain nombre de questions clés. Nous avons formulé des recommandations spécifiques quant à, par exemple, qui devrait recevoir l'information en premier, qui devrait décider à qui l'information doit être divulguée, à quel moment il faut le faire, et quelle information doit être communiquée aux commissions scolaires. Je n'approfondirai pas la question plus avant, mais je serai heureuse de répondre à toute question que vous pourriez vouloir nous poser.

Toutefois, je répète que nous ne souhaitons pas obtenir des informations sur tous les jeunes contrevenants visés par la Loi sur les jeunes contrevenants, quelle que soit l'infraction. Ceux qui nous préoccupent, ce sont les jeunes contrevenants qui peuvent menacer la sécurité des enseignants et des élèves du réseau scolaire.

[Text]

Ms Durkin: We support the amendment with respect to transfer to adult court. We realize that it is somewhat controversial, and we emphasize that our support for this amendment is only in regard to serious crimes involving violence. No one should understand that we have adopted this general principle.

The law, in the eyes of the public in Canada, is somewhat different with respect to a number of issues. We allow 14-year-old children to refuse treatment. We allow 16-year-old children to drive an automobile. Before this particular legislation came forward, we followed a different set of standards with respect to serious crime. These anomalies made the Young Offenders Act difficult for the people of Canada to accept.

With regard to the provision dealing with the transfer to adult court, the onus should be on the young person to show why he or she should not be tried in adult court. I repeat that this amendment would apply to only those young people who have committed heinous crimes. These changes will provide the assurance that youths aged 16 to 18 will be held accountable and responsible for their actions by receiving dispositions reflective of the seriousness with which the Canadian public views these crimes.

Access to information on young offenders is a central concern of school board jurisdictions across Canada. The idea that young people are sentenced to school with no rehabilitation offered to them is a serious matter. We have seen an escalation in violence in our schools. Newspaper reports speak of 12 per cent of the kids in our schools being bullies and 20 per cent of the young people in our schools being subject to that bullying. The school environment is deteriorating, as is the public's view of that environment.

Enacting these amendments would go some way to having the public view with more favour the less controversial aspects of the Young Offenders Act. At the same time, we recognize and accept the responsibilities of confidentiality that go with disclosure, and we support the need for penalties for misuse.

Amendments to the Young Offenders Act are only the first step. As an organization, we are committed to the subsequent development of appropriate policies in the form of clearly defined protocols to ensure that a balance is maintained between the need to know and the rights of the young offender.

The Chairman: Do you object to the shift of onus in the proposed transfer amendments?

Ms Durkin: The evidence would be given to the court to assess. The young person would make a case for being tried under the terms of the Young Offenders Act outside of adult court.

Senator Pearson: We are delighted to hear from you today. We wish to get a handle on how things actually happen.

[Traduction]

Mme Durkin: Nous appuyons la modification ayant trait au renvoi devant un tribunal pour adultes. Comme nous réalisons qu'elle peut porter à controverse, nous tenons à souligner que notre appui à l'égard de cette modification ne touche que les crimes graves où il y a violence. Nous tenons à bien souligner que nous n'en appuyons pas l'application générale.

Aux yeux du public du Canada, l'application de la loi diffère parfois sur un certain nombre de points. Nous permettons à un adolescent de 14 ans de refuser un traitement. Nous permettons à un adolescent de 16 ans de conduire une automobile. Avant que le projet de loi en question ne soit présenté, nous avons appliqué des normes différentes lorsqu'il y avait crime grave. À cause de ces anomalies, les citoyens du Canada ont du mal à accepter la Loi sur les jeunes contrevenants.

En ce qui touche la disposition relative au renvoi devant un tribunal pour adultes, il devrait incomber à l'adolescent de montrer pourquoi il ne devrait pas être jugé devant ce tribunal. Je répète que cette modification s'appliquerait uniquement aux adolescents qui ont commis un crime haineux. Ainsi, on pourrait être sûr que les adolescents âgés de 16 à 18 ans auraient à répondre de leurs actes et en seraient tenus responsables, et qu'on imposerait à leur égard des décisions qui reflètent la gravité de ces crimes, telle qu'elle est perçue par le public canadien.

Les commissions scolaires de tout le Canada se préoccupent particulièrement de l'accès à l'information sur les jeunes contrevenants. Elles craignent énormément que des adolescents soient condamnés à fréquenter l'école sans qu'un programme de réinsertion sociale leur soit offert. Nous avons assisté à une escalade de la violence dans nos écoles. Selon des articles parus dans les journaux, 12 p. 100 des enfants de nos écoles seraient des durs, et 20 p. 100 des écoliers en seraient les victimes. Le milieu scolaire se détériore, ainsi que l'opinion qu'en a le public.

La promulgation de ces modifications permettrait de faire en sorte que le public favorise davantage les aspects moins controversés de la Loi sur les jeunes contrevenants. En même temps, nous reconnaissons et acceptons la responsabilité de confidentialité dont s'assortit la divulgation, et nous convenons qu'il faudrait prévoir des peines pour divulgation non autorisée.

Les modifications de la Loi sur les jeunes contrevenants ne constituent qu'une première étape. Notre organisation est vouée à l'élaboration subséquente de politiques appropriées, qui prendraient la forme de protocoles clairement définis et permettraient le maintien d'un équilibre entre le besoin de savoir et les droits du jeune contrevenant.

Le président: Vous opposez-vous à l'inversion du fardeau de la preuve dans les modifications proposées sur le renvoi?

Mme Durkin: La preuve serait remise au tribunal, et c'est lui qui devrait décider. L'adolescent devrait prouver qu'il doit subir son procès selon les dispositions de la Loi sur les jeunes contrevenants, à l'extérieur d'un tribunal pour adultes.

Le sénateur Pearson: Nous sommes ravis de vous entendre aujourd'hui. Nous aimerions bien saisir la façon dont les choses se passent en réalité.

[Texte]

I understand the theoretical standards, but how do things work in a school? You mentioned "sentencing to school". My understanding is that school is mandatory until the age of 16. Is that not right?

Ms Durkin: Yes.

Senator Pearson: All children are sentenced to school.

Senator Lewis: When you said "sentenced to school", I wondered if that was a slip of the tongue. Did you mean "sentenced to jail"?

Ms Durkin: We have used that particular phrase in making representations to the government on these matters. In the absence of proper rehabilitative procedures and adequate funding to meet the needs of these young people, the courts have decided that placing a young person back in school is sufficient rehabilitation. I do not think that is a good practice on a theoretical basis since putting individuals back into a situation which has been difficult for them is unlikely to be less difficult after they have been exposed to something as traumatic as an interaction with the law. That is why we use that phrase.

Senator Pearson: It must be a provincial law that schooling is mandatory to the age of 16. At the age of 16, you are free to leave school if you wish. Are you suggesting that the judge may say that a child older than 16 must go to school as part of his or her sentence?

Ms Pierce: One of the conditions of parole or not being in custody is often that the individual go to school. The judge would add that requirement. These individuals then end up in our school system.

One of the difficulties surrounding the issue of access to information is that there is no obligation to consult schools with regard to the young offender's disposition or even provide information that the young offender is being sentenced to attend school in a certain jurisdiction. We wish to ensure that we have access to that information because, in many cases, schools have information on alternative types of programs that may be more appropriate for that individual.

As Ms Durkin indicated, it is often not helpful to sentence an individual back to the school environment in which they got into trouble. Schools have many alternative programs and, if consulted, can work with the courts and the officers who must deal with the young offender in terms of determining a program that best meets their needs. It may not be the regular classroom program. An alternative program may better suit their needs.

Senator Pearson: When a young person older than 16 is sentenced, it is not obligatory for them to attend the school they have been asked to attend, given our multitude of schools. The judge would say, I presume, that this young person must continue their education. However, they could do so in the Catholic system, the public system or the private system.

[Translation]

Je comprends les normes théoriques, mais comment les choses se passent-elles dans une école? Vous avez parlé de «condamnation à l'école». Je crois savoir que l'école est obligatoire jusqu'à l'âge de 16 ans, n'est-ce pas?

Mme Durkin: Oui.

Le sénateur Pearson: Tous les enfants sont condamnés à l'école.

Le sénateur Lewis: Lorsque vous avez dit «condamnés à l'école», je me demande si c'est bien ce que vous vouliez dire. Vouliez-vous dire «condamnés à la prison»?

Mme Durkin: Nous avons utilisé cette expression pour les observations que nous avons présentées au gouvernement sur la question. À défaut d'un financement adéquat et de procédures adéquates de réinsertion sociale qui permettraient de répondre aux besoins de ces adolescents, les tribunaux ont déterminé qu'il était suffisant de renvoyer un jeune à l'école pour assurer sa réinsertion sociale. En théorie, je ne pense pas qu'il s'agisse d'une bonne pratique. Une personne qui est replacée dans une situation qu'elle a trouvée difficile ne la trouvera pas plus facile après avoir été exposée à quelque chose d'aussi traumatisant que des démêlés juridiques. C'est pourquoi nous utilisons cette expression.

Le sénateur Pearson: L'obligation de fréquenter l'école jusqu'à l'âge de 16 ans doit ressortir d'une loi provinciale. Quand vous atteignez cet âge, vous êtes libre de quitter l'école si bon vous semble. Êtes-vous en train de nous dire qu'un juge peut ordonner à un jeune âgé de plus de 16 ans de retourner à l'école?

Mme Pierce: Souvent, l'une des conditions de libération conditionnelle ou du maintien en liberté sera que l'individu fréquente l'école. Le juge ajoutera cette obligation à la peine. Ces adolescents se retrouvent donc dans notre réseau scolaire.

L'un des problèmes en ce qui concerne l'accès à l'information, c'est l'absence d'obligation de consulter les écoles quant à la décision imposée au jeune contrevenant ou même d'informer le réseau scolaire que le jeune contrevenant a été condamné à fréquenter l'école à un certain endroit. Nous voulons nous assurer de pouvoir obtenir ces informations parce que, bien souvent, les écoles disposent d'autres genres de programmes qui pourraient être mieux appropriés à l'adolescent en question.

Comme l'a indiqué Mme Durkin, il est souvent inutile de condamner un adolescent à retourner à l'école où il a commencé à avoir des problèmes. Les écoles disposent de bien des programmes de rechange. Si elles sont consultées, elles peuvent travailler avec les tribunaux et les agents qui doivent s'occuper du jeune contrevenant afin de déterminer un programme qui convient mieux à ses besoins. Ça peut ne pas être le programme de fréquentation scolaire habituel. Un autre programme peut mieux convenir à ses besoins.

Le sénateur Pearson: Lorsqu'un adolescent âgé de plus de 16 ans est condamné à une peine, il n'est pas obligé de fréquenter l'école à laquelle on l'a assigné, puisqu'il y en a une multitude. Le juge dirait, je présume, que cet adolescent doit poursuivre son éducation. Cependant, il pourrait le faire dans le réseau catholique, le réseau public ou le réseau privé.

[Text]

Ms Pierce: Yes, that is correct.

Mr. Solomon: Teachers are concerned that when such a young person is, by the mandate of the judge, ordered to attend school as part of his or her sentence, that information is not always known by the classroom teachers with whom that student comes into contact. This lack of information prevents teachers and the school administration from designing programs to benefit that student. It may be that arrangements have been made for that student's education.

Senator Pearson: I wish to talk about the practicalities of this issue. A student registers when they come to a particular school. If the student lives in a custodial situation, would that not be indicated on the registration? Are you saying that a school typically has no information about a student?

Mr. Solomon: The problem is that such information has not been shared. That is what we are asking for.

Senator Pearson: For example, will the administration know that a child is in a halfway house or a custodial situation?

Ms Pierce: Not necessarily.

Senator Pearson: Would this amendment make access to information obligatory?

Ms Pierce: Yes, it would be obligatory for school boards and jurisdictions to have access to that information. It also provides them with the opportunity to work with the social service agencies that are working with these young individuals.

There is currently a reluctance to share information given the provisions with regard to breach in confidentiality. In fact, some people question whether they can even share information among various social service agencies and deliverers of programs, let alone with schools. There is currently no real obligation that we receive such information to help in the rehabilitation process or to ensure safety of our students and staff.

In terms of the amendment, we are asking that schools be identified as a legitimate body to obtain access to that type of information.

Senator Pearson: Some witnesses have said they do not think it improper for the chief executive officer of the school board to have this information, but concerns have been raised about whether it is necessary for the classroom teacher. It becomes a labelling question. It also becomes a question of identifying the child, which the press and others cannot do. What is your response to that concern?

Mr. Solomon: We recognize the importance of confidentiality. If people do not observe that confidentiality, they should suffer the consequences. We are attempting to balance that with the need to know, which may not be the same in every instance, depending on the type of offence.

[Traduction]

Mme Pierce: Oui, c'est exact.

M. Solomon: Les enseignants craignent que si un juge assortit la peine qu'il impose à un adolescent de l'obligation de fréquenter l'école, l'enseignant qui doit s'en occuper ne le sache pas toujours. Ce faisant, les enseignants et l'administration scolaire ne peuvent concevoir un programme qui pourrait lui être utile. Ils pourraient pourtant avoir déjà prévu un programme qui lui conviendrait.

Le sénateur Pearson: J'aimerais parler des aspects pratiques de la question. Lorsqu'il arrive dans une école, l'élève s'enregistre. S'il a été placé sous garde, est-ce que ce ne serait pas indiqué sur son formulaire d'enregistrement? Voulez-vous dire qu'une école n'a en général aucune information à propos d'un élève?

M. Solomon: Le problème, c'est qu'on ne nous transmet pas cette information. C'est ce que nous cherchons à obtenir.

Le sénateur Pearson: Par exemple, l'administration saura-t-elle que l'enfant a été placé dans une maison de transition ou qu'il a été émis sous garde?

Mme Pierce: Pas nécessairement.

Le sénateur Pearson: Cette modification rendrait-elle obligatoire la divulgation de cette information?

Mme Pierce: Oui, les commissions et les administrations scolaires devraient obligatoirement avoir accès à cette information. Cela leur donnerait aussi l'occasion de travailler avec les organismes des services sociaux qui interviennent auprès des adolescents en question.

À l'heure actuelle, on observe une réticence quant au partage de cette information en raison des dispositions concernant la confidentialité. En fait, certaines personnes doutent même qu'il puisse y avoir un partage d'information entre divers organismes de services sociaux et ceux qui exécutent les programmes, sans parler des écoles. À l'heure actuelle, il n'existe aucune obligation réelle de nous faire part de l'information qui contribuerait au processus de réinsertion sociale ou garantirait la sécurité de nos élèves et de notre personnel.

En ce qui concerne le projet de loi, nous demandons que les écoles puissent légitimement obtenir l'accès à ce genre d'information.

Le sénateur Pearson: Certains témoins ont dit qu'ils ne verraient pas d'objection à ce que le directeur général de la commission scolaire ait accès à cette information, mais se demandaient si cela était vraiment nécessaire dans le cas des enseignants. Ça devient une question d'étiquetage. Ça devient aussi une question d'identification de l'enfant, ce que la presse et d'autres ne peuvent faire. Comment réagissez-vous à cette préoccupation?

M. Solomon: Nous reconnaissons l'importance de la confidentialité. Si les gens ne l'observent pas, ils doivent en assumer les conséquences. Nous tentons d'établir un équilibre entre la nécessité de préserver la confidentialité et le besoin de savoir, qui peut ne pas être le même dans tous les cas, selon le type d'infraction.

[Texte]

Our teachers are concerned about having young people in their classes who have been convicted of serious personal injury offences. Not knowing this information could place other students at risk.

Senator Pearson: This is a difficult question because one would presume the sentencing judge would say that such knowledge might put people at risk. Knowing that a child has been convicted may change your attitude towards that child.

The amendment, as is, is open enough that it does not go that far. Are you satisfied with the way the amendment is written?

Ms Pierce: We recognized that the amendments were put forth in terms of designating schools and school boards as a class of persons to receive information. That is why we subsequently went on to talk about the questions that had to be answered. Key issues must be discussed and clear protocols and guidelines developed. For example, who is the chief contact person in obtaining the information? What criteria do they use in terms of having information trickle down? Is it necessary for information to go to the school principal or the teacher?

Those decisions must be made by the CEO on an individual basis, based on the criteria of ensuring safety as well as assisting in rehabilitation. We must have guidelines, but we cannot have set rules for different cases. Young people differ, and situations differ. We would like the flexibility to provide the best experience for young people while still having regard to the safety issue.

Senator Pearson: That becomes an administrative question and a provincial problem.

The Chairman: Yes, some problems are of a provincial nature.

Senator Pearson: I would assume that developing protocols for information sharing within a school would be a provincial responsibility.

Senator Lewis: Your presentation today has been most interesting. It is quite refreshing to come down to earth again.

Is there any follow-up when a judge makes a disposition ordering that a youngster go to school? Is that where it ends, or does anyone follow up to see that the youngster actually attends school?

Mr. Solomon: One of the recommendations we made in response to the safer communities document put out by the Department of Justice — this was a recommendation from one of our member organizations, agreed to by the rest of the Canadian Teachers' Federation — is that the court continue to monitor the progress of the young offender at school. We are in favour of some follow-up and monitoring to see how well that young person is doing, depending on the arrangements that can be made for their education.

[Translation]

Nos enseignants craignent que des adolescents condamnés pour lésions corporelles graves ne soient présents dans leur classe. L'ignorance de cette information pourrait mettre les autres élèves en danger.

Le sénateur Pearson: C'est une question difficile parce qu'on pourrait présumer que le juge qui détermine la peine dirait que le fait de savoir pourrait exposer des gens à des risques. Si vous savez qu'un enfant a été condamné, votre attitude envers lui peut se modifier.

Dans sa forme actuelle, la modification est libellée de telle sorte qu'elle ne va pas aussi loin. Êtes-vous satisfaits de la façon dont elle est libellée?

Mme Pierce: Nous reconnaissons que les modifications font en sorte que les écoles et les commissions scolaires peuvent recevoir des informations. C'est pourquoi nous nous sommes ensuite attachés à parler des questions qu'il faudrait régler. Les questions les plus importantes doivent être débattues, et il faut définir des lignes directrices et des protocoles clairs. Par exemple, qui est la principale personne qui doit obtenir l'information? Selon quels critères celle-ci devra-t-elle être divulguée? A-t-elle besoin d'être divulguée au principal de l'école ou à l'enseignant?

Le directeur général devra prendre ces décisions au cas par cas, selon des critères qui viseront à garantir la sécurité et à favoriser la réinsertion sociale. Il nous faut avoir des lignes directrices, mais nous ne pouvons avoir de règles établies pour des cas qui sont différents. Les adolescents sont différents, les situations sont différentes. Nous aimerions avoir la souplesse nécessaire pour donner aux jeunes la meilleure expérience qui soit tout en préservant la sécurité.

Le sénateur Pearson: Ça devient une question administrative et un problème provincial.

Le président: Oui, certains problèmes sont du ressort de la province.

Le sénateur Pearson: Je présume que l'élaboration de protocoles quant au partage de l'information dans une école serait du ressort de la province.

Le sénateur Lewis: Votre exposé d'aujourd'hui a été des plus intéressant. Ça fait du bien de revenir sur terre.

Quand un juge ordonne à un jeune de fréquenter l'école, y a-t-il un suivi? Est-ce que ça se termine là, ou bien quelqu'un fait-il un suivi pour voir si le jeune fréquente réellement l'école?

M. Solomon: Parmi les recommandations que nous avons faites en réaction au document sur la sécurité communautaire publié par le ministère de la Justice (il s'agissait d'une recommandation faite par l'une de nos organisations membres et acceptée par l'ensemble de la Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants), nous suggérons que le tribunal continue à suivre les progrès du jeune contrevenant à l'école. Nous sommes en faveur d'un certain suivi et d'une certaine surveillance qui nous permettraient d'évaluer le rendement de l'adolescent, en fonction des ententes qui peuvent être prises pour son éducation.

[Text]

Senator Lewis: That is your recommendation; however, what happens now? I know the courts are busy. I doubt that there is any real follow-up.

Ms Pierce: Where a youth worker is assigned to an individual as a condition of parole or not being in custody, I assume they would follow up in terms of ensuring that the student went to school. There is a fine line there. Is it the responsibility of the school to call the youth worker if the student is not there? We would argue that it is not the school's responsibility to enforce conditions of parole. The youth worker is responsible for ensuring that the young individual meets those conditions.

Senator Lewis: Would the youth worker or social worker arrange for the youngster to go to a school?

Ms Pierce: Cases may vary, but that would probably be one of their responsibilities.

Senator Lewis: My understanding from what you have said is that, at the moment, the school does not know.

Ms Pierce: That is right.

Senator Lewis: The youngster appears in school, and a teacher does not know that he or she has been sent there by the youth worker or by the court.

Ms Pierce: In some instances — say, in smaller communities — people know. However, it is difficult to ensure safety and rehabilitation when teachers have not been officially notified and do not know the nature of the offence.

Senator Lewis: I appreciate what you are saying. I agree with you.

Senator Doyle: I am still stuck on the comments about the components of predisposition reports. It is said that these reports should provide information to assist the judge in making his or her determination regarding whether the young offender should be required to attend school. Are reports written within the school system about the conduct of a student actually made with the knowledge that these reports may some day be in the hands of a court? Is that the case now? When a teacher writes, "Tommy is a disturber and he interrupts my classes," does he know that one day that may be used in a court of law in determining the future of that child?

Ms Pierce: No, that is not the intent. Student records are confidential documents. Many provincial jurisdictions have protection of privacy provisions regarding student records.

We are indicating in this section that when a court is to make a disposition, we want the school and the education system to be contacted to provide advice on the type of programs available for the student. We do not view this issue from the standpoint of using records or information from a student's current record. Rather, we want to provide additional information on the basis of discussions with the principals, teachers, and superintendents regarding what types of programs we have and what might be the best program for that individual. The information is not taken out of current

[Traduction]

Le sénateur Lewis: C'est votre recommandation; cependant, qu'est-ce qui se passe en réalité? Je sais que les tribunaux sont occupés. Je doute qu'il y ait un suivi réel.

Mme Pierce: Si une condition de la libération conditionnelle ou du maintien en liberté exige qu'un travailleur de la jeunesse soit affecté à l'individu, je présume qu'il veillera à ce que l'élève fréquente l'école. Mais il y a une zone grise. L'école a-t-elle la responsabilité de téléphoner au travailleur de la jeunesse si l'élève s'absente? Selon nous, l'école n'a pas la responsabilité de veiller au respect des conditions de la libération conditionnelle. C'est le travailleur de la jeunesse qui en est responsable.

Le sénateur Lewis: Le travailleur de la jeunesse ou le travailleur social prendra-t-il des dispositions pour que l'adolescent fréquente une école?

Mme Pierce: Cela peut varier selon le cas, mais ce serait probablement une de leurs responsabilités.

Le sénateur Lewis: Si je comprends bien ce que vous avez dit, l'école n'en est pas informée pour le moment.

Mme Pierce: C'est exact.

Le sénateur Lewis: Le jeune arrive à l'école, et l'enseignant ne sait pas que l'élève qui arrive lui a été envoyé par un travailleur de la jeunesse ou par un tribunal.

Mme Pierce: Dans certains cas, par exemple dans les petites collectivités, les gens le savent. Cependant, il est difficile de garantir la sécurité et la réinsertion sociale lorsque les enseignants ne sont pas officiellement avisés et qu'ils ne connaissent pas la nature de l'infraction.

Le sénateur Lewis: Je comprends ce que vous dites. Je suis d'accord avec vous.

Le sénateur Doyle: J'en reviens encore aux commentaires à propos des composantes des rapports préalables à la décision. On dit que ces rapports doivent contenir des informations qui aideront le juge à prendre sa décision au sujet de l'obligation pour le jeune contrevenant de fréquenter l'école. Rédige-t-on des rapports dans les commissions scolaires à propos de la conduite d'un étudiant, en sachant que ces rapports peuvent un jour ou l'autre se retrouver entre les mains d'un juge? Est-ce le cas maintenant? Lorsqu'un enseignant écrit: «Maurice est dissipé et interrompt mes cours», sait-il que sa note peut un jour être utilisée dans une cour de justice pour déterminer l'avenir de cet enfant?

Mme Pierce: Non, ce n'est pas ce que l'article vise. Les dossiers des élèves sont confidentiels. Nombre d'administrations provinciales ont établi des dispositions visant à protéger la confidentialité des dossiers des élèves.

Ce que nous voulons dire dans cet article, c'est que si un tribunal doit prendre une décision, nous voulons que l'école et le réseau scolaire soient mis au courant de façon à pouvoir donner des conseils quant au genre de programme qui peut s'offrir à l'élève. Nous ne voulons pas dire que nous souhaitons utiliser l'information qui figure dans son dossier habituel. Ce que nous voulons, c'est pouvoir donner des informations supplémentaires après discussion avec les directeurs, les enseignants et les directeurs des programmes d'études au sujet du genre de

[Texte]

records. We are looking at this issue in terms of providing assistance when a disposition is being determined.

Senator Doyle: I am glad you cleared that up. That helps me.

Not many years ago, it was common business for people handling a child before the court to go to the principal and say, "I want the records." The records might go back three to five years. The teacher responsible for them might no longer be on staff at the school. Nothing might be known about the particular qualifications of that teacher to assess the youngster in the situation in which he or she had been in trouble with the law. The teacher might have had in mind that the youngster disrupted the class, and that had nothing to do with the fact that the youngster might have robbed or attempted to rob another child.

I hope you are insisting that if the opinions of teachers are requested, that it be determined whether or not those opinions are germane to the use the court might be making of them. Is that the case?

Ms Durkin: Our organization has taken a strong stand on that issue for a long time. When you consider that the terms of this brief have been examined by people who are insistent on the confidentiality of school records, perhaps you would agree that Ms Pierce's point is well taken. We would not endorse a position that would allow anyone to misuse confidential school records. We have made many representations to provincial governments over a long period of time about that issue.

Senator Doyle: You used the word "misuse". I was using the word "use". I would hope that the records of conduct reports which have no relationship whatsoever to the status of the case are not available to either the judge or the psychiatrist. Am I right in that assumption?

Ms Pierce: Yes, I think you are. We are all attempting to look at the best interests of the child as well as the needs of the school system. Many of the arguments we make would ensure that the best information is available.

We would argue that relevant information which is germane in helping decide where students will be placed be the type of information used. If obtaining that information requires talking to teachers, that is much more valid and effective than going back to old school records.

As well, we recognize the importance of the confidentiality of school records. However, you raise quite a different issue. It relates to having advice and information from the school which would be helpful in dispositions and determining the best way to obtain that information.

Senator Doyle: The witnesses who preceded you were police officers. I asked both of them what they thought of stationing police officers in schools and what they thought of expelling

[Translation]

programmes dont nous disposons et de ceux qui pourraient le mieux convenir à l'élève en question. On ne tire pas d'information des dossiers habituels. Ce que nous voulons, c'est pouvoir apporter notre aide au moment où une décision est prise.

Le sénateur Doyle: Je suis content que vous ayez éclairci ce point. Ça m'est utile.

Il y a quelques années, les gens qui devaient s'occuper du dossier d'un enfant traduit devant le tribunal allaient fréquemment voir le principal pour lui demander le dossier de l'enfant. Les dossiers peuvent remonter à trois, quatre ou cinq ans. L'enseignant alors responsable de l'enfant peut ne plus faire partie du personnel de l'école. On ne peut plus rien savoir de la mesure dans laquelle cet enseignant avait les qualités nécessaires pour évaluer l'adolescent au moment où il a eu des démêlés avec la justice. L'enseignant pouvait seulement penser que l'élève dérangeait la classe, et cela n'avait rien à voir avec le fait qu'il ait volé ou tenté de voler un autre enfant.

J'espère que, si vous demandez les opinions des professeurs, vous insistez pour qu'on détermine si elles sont pertinentes, compte tenu de l'utilisation que le tribunal pourrait en faire. Est-ce le cas?

Mme Durkin: Notre organisation a depuis longtemps adopté une position ferme sur cette question. Si vous savez que tout ce qui est écrit dans notre mémoire a été étudié par des gens qui tiennent à tout prix à préserver la confidentialité des dossiers scolaires, vous conviendrez peut-être que l'argument de Mme Pierce est pris au sérieux. Jamais nous n'adopterions une position qui permettrait à quiconque de faire une mauvaise utilisation des informations confidentielles contenues dans les dossiers scolaires. Nous avons présenté bien des observations aux autorités provinciales à ce sujet, et depuis longtemps.

Le sénateur Doyle: Vous avez dit: «mauvaise utilisation». J'ai utilisé le terme «utilisation». J'espère que les rapports de conduite qui n'ont aucun lien avec l'affaire ne sont pas accessibles au juge ni à un psychiatre. Ai-je raison de le croire?

Mme Pierce: Je pense que oui. Nous tentons tous de veiller aux intérêts de l'enfant ainsi qu'aux besoins du réseau scolaire. Dans bien des cas, nos arguments visent à faire en sorte que les informations pertinentes soient accessibles.

Nous entendons par information pertinente celle qui nous aide à déterminer où l'élève sera placé. Si l'obtention de cette information exige qu'on parle aux enseignants, alors l'exercice sera beaucoup plus valable et efficace que la consultation du dossier scolaire.

Cela ne nous empêche pas de reconnaître l'importance de la confidentialité des dossiers scolaires. Cependant, vous soulevez une question très différente. Elle concerne l'obtention, de la part de l'école, de conseils et d'informations qui pourraient être utiles pour la prise de décisions, d'une part, et la détermination de la meilleure façon d'obtenir cette information, d'autre part.

Le sénateur Doyle: Les deux témoins qui vous ont précédés étaient des agents de police. Je leur ai demandé ce qu'ils pensaient de l'affectation d'un agent de police dans les écoles et ce qu'ils

[Text]

from the school system children who are offenders. They were very helpful in that regard. I should like your views as well.

Mr. Solomon: Some school boards have adopted what they call "zero tolerance" policies. If you expel children from school and prevent them from getting an education — and we recognize that there may be cause for disruption in the classroom — you end up with uneducated young people in the community with no access to services that school boards might be able to offer them.

Some school boards have psychological services, depending on their resources. Some school boards have alternative schools. I think we must find a way to accommodate disruptive students, although perhaps not within the same school from which they were expelled. Not allowing them to receive some sort of education is counterproductive to our objective, which is the rehabilitation of young people.

Senator Doyle: The other question was about the presence of police officers within schools.

Mr. Solomon: That presence has sometimes become necessary. I know of school boards, unfortunately, that need police officers. We would rather have them there to help young children understand the process of law and the role police officers play. In fact, I wish that type of presence was better promoted rather than being merely to arrest young kids who get into fights with other children. As an educational institution, we should be doing something educational in that respect.

I would like to see the concept of having more police officers in school given a chance. Police forces face dwindling resources, but the more police officers in schools, the more young people get to know police officers. This may lead to less conflict between young people and police officers on the streets of our communities.

Ms Pierce: Many school boards have looked at a community approach to ensuring safe schools. In doing so, they work with the police forces as well as other agencies. The police are in schools as a community resource so that students are aware that they can go to police officers for help. They are not only there for problems; they are there on a consistent basis. It is a broad-based approach to safe schools as opposed to merely dealing with the issue of young offenders and violence.

We have found that the cooperative community approach to dealing with safe schools and ensuring safe environments works very well. The reason for the police officer's presence is important. If their presence is part of a comprehensive policy to ensure cooperation among agencies, it is effective.

[Traduction]

pensaient de l'idée d'expulser du réseau scolaire les enfants qui commettent des infractions. Ce qu'ils nous ont dit nous a été très utile. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

M. Solomon: Certaines commissions scolaires ont adopté ce qu'elles appellent une politique de «tolérance zéro». Si vous expulsez un enfant de l'école et que vous l'empêchez d'obtenir une éducation (et nous reconnaissons qu'il peut y avoir un motif pour déranger la classe) vous avez en bout de ligne un jeune sans éducation qui va et vient dans la collectivité sans avoir accès aux programmes que les commissions scolaires pourraient être en mesure de lui offrir.

Certaines commissions scolaires offrent des services de psychologue, en fonction de leurs ressources. D'autres ont des écoles parallèles. Je pense qu'il nous faut trouver une façon de répondre aux besoins des élèves qui dérangent, même si nous sommes prêts à admettre que ce peut être dans une école différente de celle dont ils ont été expulsés. Si on ne leur permet pas de recevoir une certaine forme d'éducation, nous allons à l'encontre de notre objectif, qui est la réinsertion sociale des jeunes.

Le sénateur Doyle: Mon autre question concernait la présence des agents de police dans les écoles.

M. Solomon: Cette présence est parfois devenue nécessaire. Je connais des commissions scolaires qui ont malheureusement besoin d'agents de police. Nous aimerions beaucoup mieux qu'ils viennent aider les jeunes à comprendre comment fonctionne la loi et le rôle que jouent les agents de police. En fait, j'aimerais qu'il y ait une meilleure promotion de ce genre de présence plutôt que de voir les policiers venir uniquement pour arrêter des jeunes qui se battent avec d'autres enfants. En tant qu'institution d'éducation, il nous faudrait procéder à une certaine éducation à ce sujet.

J'aimerais qu'on tente de pousser plus loin l'idée d'affecter un plus grand nombre d'agents de police dans les écoles. Les forces policières doivent elles aussi s'accommoder de ressources de moins en moins grandes, mais plus les agents de police seront présents dans les écoles, plus les jeunes apprendront à les connaître. Ainsi, il pourrait y avoir moins de conflits entre les jeunes et les agents de police dans les rues de nos collectivités.

Mme Pierce: Bien des commissions scolaires ont tenté d'adopter une approche communautaire pour la sécurité à l'école. Ce faisant, elles ont travaillé avec les forces policières ainsi qu'avec d'autres organismes. C'est en tant que ressource communautaire que les policiers sont présents dans les écoles, pour que les élèves sachent qu'ils peuvent se tourner vers eux pour obtenir de l'aide. Ils n'y vont pas seulement en cas de problème; ils y vont de façon constante. Il s'agit d'une approche à grande échelle de la sécurité à l'école, par opposition à une simple mesure visant les jeunes contrevenants et la violence.

Nous avons découvert que l'approche coopérative et collective fonctionnait très bien lorsqu'il s'agit de promouvoir la sécurité à l'école et en général. Les agents de police sont présents à l'école pour une raison importante. Si leur présence s'inscrit dans le cadre d'une politique exhaustive visant à favoriser la coopération entre les divers organismes, elle est efficace.

[Texte]

Senator Pearson: I have looked at the Young Offenders Act and I have looked at schools; however, I have not, in my experience, joined them. The image your report suggests, which I am sure is accurate, is that there has been poor interaction between the justice system and the schools. I do not know how many young offenders there are in Canada, but I presume every school has at least one or two. I am talking about secondary schools, not elementary schools.

Why has this cooperation not evolved sooner? Do you think school boards have this capacity? Working in a cooperative manner will require an extra effort on behalf of those individuals involved in the school system. Schools are developing terrific programs with respect to the prevention of violence, but I think you would like to see something developed on a case-by-case basis. Do you think the school system has the resources to make use of these opportunities?

Ms Pierce: We must be clear that we do not want access to information on every young offender. We are concerned with the more serious cases in terms of the safety issue.

In terms of resources, we are finding that because there has been no sharing of information, there has been no sharing of resources either. There is much duplication. Many schools have identified individuals needing help. They provide the resources they can. However, a social service agency may provide the same resources because we have not been able to share information.

Through coordination, we can probably experience some savings. This would lead to better programs for individuals because there is consistency in the services they receive. It may indeed result in resources being utilized in a more economical manner in trying to identify and help young persons.

Senator Pearson: It might be nice to do a piece of evaluative research in one or two schools. You might consider setting up this cooperative model and seeing how it works.

Ms Pierce: That would be helpful. As we indicated, the current provisions are unclear. Many people interpret them as saying that we cannot share information because of the disclosure penalties. It would be nice, once this legislation has passed, to strike some pilot projects and look at effective protocols and examples of how we can work together cooperatively to ensure that services are available. We could then study them over a few years to provide exemplary models. They may save money, and they may be more effective.

The Chairman: Thank you for your testimony today. It was most interesting.

The committee adjourned.

[Translation]

Le sénateur Pearson: J'ai lu la Loi sur les jeunes contrevenants et j'ai pensé aux écoles; cependant, je n'ai pu établir un lien. Votre rapport donne à croire (et je suis sûr que cela est exact) qu'il y a une bien piètre interaction entre le système de justice et les écoles. Je ne sais pas combien il y a de jeunes contrevenants au Canada, mais je présume que chaque école en compte au moins un ou deux. Je parle des écoles secondaires et non pas des écoles primaires.

Pourquoi cette coopération ne s'est-elle pas établie plus tôt? Pensez-vous que les commissions scolaires en ont la capacité? Le travail coopératif exigera un effort supplémentaire de la part des intervenants du réseau scolaire. Les écoles mettent sur pied d'excellents programmes en ce qui touche la prévention de la violence, mais je pense que vous aimeriez pouvoir adapter les programmes à chaque cas. Pensez-vous que le réseau scolaire a suffisamment de ressources pour pouvoir le faire?

Mme Pierce: Nous tenons à dire clairement que nous ne voulons pas obtenir des informations sur chaque jeune contrevenant. Nous nous préoccupons des cas les plus graves, de ceux qui menacent la sécurité.

En ce qui touche les ressources, nous nous rendons compte que l'absence de partage d'information débouche sur l'absence de partage des ressources. Il y a beaucoup de double emploi. Bien des écoles ont identifié des personnes qui ont besoin d'aide. Elles leur offrent les ressources qu'elles peuvent offrir. Cependant, un organisme de service social peut s'adonner à offrir la même ressource parce que nous avons été incapables de partager l'information.

Grâce à la coordination, nous pourrions probablement faire certaines économies. Cela permettra d'améliorer les programmes auxquels chacun a accès parce qu'il y aura une continuité dans les services qu'il reçoit. À vrai dire, cela pourrait déboucher sur une utilisation plus économique des ressources destinées à l'identification des adolescents qui ont besoin d'aide et à l'aide proprement dite.

Le sénateur Pearson: Il pourrait être utile de procéder à une étude dans une ou deux écoles. Vous pourriez instaurer ce modèle coopératif et voir comment il fonctionne.

Mme Pierce: Ce serait utile. Comme nous l'avons déjà dit, les dispositions actuelles ne sont pas claires. Selon bien des gens, elles nous interdisent de partager l'information sous peine de pénalités. Une fois le projet de loi adopté, il serait utile de mettre en oeuvre quelques projets pilotes et de chercher à établir des protocoles efficaces et des exemples de la façon dont nous pourrions travailler ensemble à offrir ces services. On pourrait les étudier durant quelques années pour établir les modèles exemplaires. Ils pourraient nous permettre d'épargner de l'argent et pourraient être plus efficaces.

Le président: Nous vous remercions de votre témoignage. Il était fort intéressant.

Le comité suspend ses travaux.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

For Bill C-37:

*From the Ottawa-Carleton Regional Police, Ottawa Division,
Youth Office:*

Shamus Hall, Staff Sergeant;

Mark Houldsworth, Sergeant.

*From the Canadian Home and School and Parent-Teacher
Federation:*

Maybelle Durkin, Executive Director.

From the Canadian Teachers' Federation:

Damian Solomon, Assistant Director, Professional Develop-
ment Services.

From the Canadian School Boards Association:

Marie Pierce, Executive Director.

Pour le projet de loi C-37:

*De la Police régionale d'Ottawa-Carleton, Division Ottawa,
Bureau de la jeunesse:*

Shamus Hall, sergent d'état-major;

Mark Houldsworth, sergent.

*De la Fédération canadienne des Associations foyer-école
parents-maîtres:*

Maybelle Durkin, directrice exécutive.

*De la Fédération canadienne des enseignantes et des ense-
gnants:*

Damian Solomon, directeur adjoint, Services de perfection-
nement professionnel.

*De l'Association canadienne des commissions/conseil
scolaires:*

Marie Pierce, directrice exécutive.



First Session
Thirty-fifth Parliament, 1994-95

Première session de la
trente-cinquième législature, 1994-1995

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Président:
L'honorable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Thursday, May 11, 1995

Le jeudi 11 mai 1995

Issue No. 32

Fascicule n° 32

First Proceedings on:
Examination of Bill C-69, An Act
to provide for the establishment
of electoral boundaries commissions and
the readjustment of electoral boundaries

Premier fascicule concernant:
L'étude du projet de loi C-69, Loi portant
sur la création de commissions de délimitation
des circonscriptions électorales et la révision
des limites des circonscriptions électorales

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Chairman*

The Honourable P. Derek Lewis, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Andrechuk

Bacon

Doyle

* Fairbairn (or Graham)

Gigantès

Jessiman

Kinsella

* Lynch-Staunton

(or Berntson)

Murray

Neiman

Nolin

Pearson

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

Vice-président: L'honorable P. Derek Lewis

et

Les honorables sénateurs:

Andrechuk

Bacon

Doyle

* Fairbairn (ou Graham)

Gigantès

Jessiman

Kinsella

* Lynch-Staunton

(ou Berntson)

Murray

Neiman

Nolin

Pearson

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Tuesday, May 2, 1995:

Second reading of Bill C-69, An Act to provide for the establishment of electoral boundaries commissions and the readjustment of electoral boundaries.

The Honourable Senator Carstairs moved, seconded by the Honourable Senator Marchand, P.C., that the Bill be read the second time.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Carstairs moved, seconded by the Honourable Senator Gauthier, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 2 mai 1995:

Deuxième lecture du projet de loi C-69, Loi portant sur la création de commissions de délimitation des circonscriptions électorales et la révision des limites des circonscriptions électorales.

L'honorable sénateur Carstairs propose, appuyée par l'honorable sénateur Marchand, c.p., que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Carstairs propose, appuyée par l'honorable sénateur Gauthier, que le projet de loi soit déferé au comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, May 11, 1995
(36)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 256-S Centre Block, at 9:33 a.m., the Chairman, the Honourable Senator Gérard-A. Beaudoin presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Doyle, Jessiman, Lewis, Murray and Pearson (7).

Other Senator present: The Honourable Senator Carstairs (1).

In attendance: Jamie Robertson, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESS:

Peter Milliken, M.P., Parliamentary Secretary to the Government House Leader and Chair of the Standing Committee on Procedure and House Affairs.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, May 2, 1995, the Committee commenced its consideration of Bill C-69, An Act to provide the establishment of electoral boundaries commissions and the readjustment of electoral boundaries.

Mr. Milliken made a statement and answered questions.

At 11:07 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 11 mai 1995
(36)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 33, dans la pièce 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Gérard-A. Beaudoin (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Doyle, Jessiman, Lewis, Murray et Pearson (7).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Carstairs (1).

Également présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Jamie Robertson, attaché de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOIN:

Peter Milliken, député, secrétaire parlementaire du leader du gouvernement à la Chambre des communes et président du comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 2 mai 1995, le comité entreprend son examen du projet de loi C-69, Loi portant sur la création de commissions de délimitation des circonscriptions électorales et la révision des limites des circonscriptions électorales.

M. Milliken fait une déclaration et répond aux questions.

À 11 h 07, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, May 11, 1995

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-69, to provide the establishment of electoral boundaries commissions and the readjustment of electoral boundaries, met this day at 9:30 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Gérald-A. Beaudoin (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, our witness today is the Honourable Mr. Peter Milliken.

This is the second time our committee has considered a bill of this nature. I remind honourable senators that Section 51(1) of the Constitution of Canada states that the number of members of the House of Commons and the representation of the provinces shall, on the completion of each decennial census, be readjusted by such authority and in such manner and from time to time as the Parliament of Canada may provide, subject to certain rules. Section 51 outlines those rules.

Experts who have appeared before this committee all agree that this section is mandatory, imperative and that readjustment shall take place after each decennial census. This morning, Mr. Milliken, the representative of the Government of Canada, will present the government's view.

Please proceed.

M. Peter Milliken, député, secrétaire parlementaire du leader du gouvernement à la Chambre des communes et président du comité permanent de la procédure et affaires de la Chambre: Merci, monsieur le président.

Il me fait plaisir de comparaître devant ce comité. C'est la première fois que je me présente, comme témoin, devant un comité du Parlement du Canada. A titre de président d'un autre comité, j'ai souvent vu des témoins. Aujourd'hui, ce sera un peu différent pour moi.

Je remercie le comité de m'avoir invité à comparaître aujourd'hui, surtout sur le projet de loi C-69. Je ne ferai que quelques commentaires afin de permettre aux membres du comité de me questionner à leur guise.

Le sénateur Carstairs a déjà habilement résumé le projet de loi lors de son discours à l'étape de la deuxième lecture au Sénat. Alors, je vais m'en tenir aux points essentiels.

One of the principal concerns expressed in the course of the debates on Bill C-18 was whether new ridings, based on the results of the 1991 census, will be in place in time for the next general election. If Bill C-69 is adopted by June 22, that adoption will ensure that new ridings will be in place by June of 1997, which would be several months before the end of the fourth year of the government's mandate.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 11 mai 1995

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui l'on a renvoyé l'étude du projet de loi C-69, Loi portant sur la création de commissions de délimitation des circonscriptions électorales et la révision des limites des circonscriptions électorales, se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Gérald-A. Beaudoin (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, notre témoin aujourd'hui est l'honorable Peter Milliken.

C'est la deuxième fois que notre comité étudie un projet de loi de cette nature. J'aimerais rappeler aux honorables sénateurs que, selon le paragraphe 51(1) de la Constitution du Canada, le nombre de députés à la Chambre des communes et la représentation des provinces doivent, à l'issue de chaque recensement décennal, être révisés selon les pouvoirs conférés et les modalités fixées de temps à autre, au besoin, par le Parlement du Canada, compte tenu de certaines règles. L'article 51 décrit ces règles.

Les experts qui ont comparu devant le comité s'entendent tous pour dire que cet article est d'application obligatoire et impérative et que les rajustements doivent avoir lieu après chaque recensement décennal. Ce matin, M. Milliken, représentant du gouvernement du Canada, viendra présenter les opinions du gouvernement.

Vous avez la parole.

Mr. Peter Milliken, M.P., Parliamentary Secretary to the Leader of the Government in the House of Commons and Chairman of the Standing Committee on Procedure and House Affairs: Thank you, Mr. Chairman.

I am pleased to appear before your committee. It is the first time I have appeared as a witness before a committee of the Parliament of Canada. As Chairman of another committee, I have often seen witnesses. Things will be a little different for me today.

I would like to thank the committee for inviting me to appear today to discuss Bill C-69. I will make only a few brief comments so that members of the committee can ask me questions.

Senator Carstairs has already given an expert summary of the bill in her speech at second reading in the Senate. So I will limit myself to the essential items.

Au cours des débats qui ont entouré le projet de loi C-18, on disait craindre principalement que les nouvelles circonscriptions établies en fonction des résultats du recensement de 1991 pourraient ne pas être déterminées à temps pour la prochaine élection générale. Si le projet de loi C-69 est adopté avant le 22 juin, on pourra être sûr que les nouvelles circonscriptions seront établies avant juin 1997, soit plusieurs mois avant la fin de la quatrième année du mandat du gouvernement.

[Text]

Bill C-69 would also bring about important changes in how we readjust electoral boundaries in order to reflect current needs and expectations of the Canadian public, notably with respect to public consultations and input by members of the public.

I have noted the points raised by Senator Murray in his second reading speech, and I should like to address some of his main concerns.

The bill does not reduce or cap the number of seats in the House of Commons. Senator Murray expressed the view that there should be a cap or reduction in the number of seats. That view was shared by some members of the Standing Committee on Procedure and House Affairs of the House of Commons, and it was expressed vigorously in the course of debate on the bill in the house by members of the Reform Party. However, the committee and the government agreed and concluded that it would not be feasible to reduce the size of the House of Commons in light of certain constraints in the Constitution, most notably the Senate floor.

With the Senate floor in place, capping or reducing the size of the house would lead to inequitable results in that certain provinces, such as Saskatchewan, for example, would lose seats, while others, such as Prince Edward Island, would be protected by the Senate floor. Such unequal treatment among the smaller provinces and those with declining populations would lead to real difficulties that cannot be taken lightly.

Eliminating the Senate floor would require a constitutional amendment calling for the unanimous consent of the provinces. I believe you understand why the government is not proceeding with that route at this time. Therefore, Bill C-69 does not bring about changes to the current rules establishing the number of seats which strike an effective balance between the needs of the provinces' growing populations and those with declining populations. Thus, the small increase from 295 to 301 seats is a reasonable measure in recognition of the fast-growing populations of both Ontario and British Columbia.

There is no change in this bill in respect of the way those seats are allocated. We have not touched Section 51 of the Constitution Act and we do not intend to. The bill makes no pretense of making any changes in the representations set out in that section or any other section.

Senator Murray is concerned that the bill maintains the current maximum allowed deviation of 25 per cent from the provincial quotient. In his speech, he highlighted the fact that the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing in its report recommended that the maximum 25 per cent deviation be decreased to 15 per cent.

[Traduction]

Le projet de loi C-69 modifierait également de façon importante notre façon de réviser les limites des circonscriptions électorales afin de refléter les attentes et besoins courants du public canadien, surtout en ce qui touche les consultations publiques et la participation du grand public.

J'ai pris en note les points soulevés par le sénateur Murray dans son discours de deuxième lecture, et j'aimerais répondre à certaines de ses principales préoccupations.

Le projet de loi n'a pas pour effet de réduire ni de limiter le nombre de sièges à la Chambre des communes. Le sénateur Murray se disait d'avis qu'on devrait imposer une limite au nombre de sièges, voire le réduire. Certains membres du comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre partagent cette opinion, et des députés du Parti réformiste l'ont défendue en Chambre avec opiniâtreté au cours du débat sur le projet de loi. Cependant, le comité et le gouvernement ont convenu qu'il ne serait pas faisable de réduire la taille de la Chambre des communes, à la lumière de certaines contraintes incluses dans la Constitution, dont la plus remarquable est le nombre minimum de sénateurs.

Compte tenu du nombre minimum de sénateurs, l'imposition d'une limite ou la réduction du nombre de députés pourrait être inéquitable, du fait que certaines provinces, par exemple la Saskatchewan, pourraient perdre des sièges, tandis que d'autres, comme l'Île-du-Prince-Édouard, se trouveraient à être protégées par le nombre minimum de sénateurs. Ce genre de traitement inégal dans les petites provinces et dans celles où la population diminue pourrait donner lieu à des difficultés réelles, qu'on ne peut prendre à la légère.

L'élimination du nombre minimal de sénateurs exigerait une modification de la Constitution pour laquelle il faudrait obtenir un consentement unanime de la part des provinces. Je crois que vous comprenez la raison pour laquelle le gouvernement n'entend pas procéder ainsi pour l'instant. Par conséquent, le projet de loi C-69 ne préconise pas de changement des règles actuelles concernant le nombre de sièges qui permet l'établissement d'un véritable équilibre entre les besoins des provinces où la population est croissante et de celles où la population baisse. Par conséquent, la faible augmentation, de 295 à 301 sièges, constitue une mesure raisonnable, compte tenu du fait que la population augmente rapidement en Ontario et en Colombie-Britannique.

Rien dans le projet de loi n'influe sur la répartition de ces sièges. Nous n'avons aucunement modifié l'article 51 de la Loi constitutionnelle, et nous n'avons pas l'intention de le faire. Le projet de loi ne vise aucunement à modifier les critères énoncés dans cet article, pas plus que dans les autres articles.

Le sénateur Murray craint que le projet de loi ne maintienne la déviation maximale actuellement permise de 25 p. 100 par rapport au quotient provincial. Dans son allocution, il a souligné le fait que la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis a recommandé dans son rapport que la déviation maximale de 25 p. 100 soit ramenée à 15 p. 100.

[Texte]

This point highlights the competing interests which must be balanced in setting the rules for boundaries readjustments. On the one hand, the relative equality of voters is a guiding principle for boundaries readjustment. On the other hand, there are legitimate concerns as to the need for sufficient flexibility in drawing boundaries, particularly for rural ridings covering large areas, as well as for ridings which have experienced tremendous population growth.

After a lot of debate and consideration, the Standing Committee on Procedure and House Affairs found that Canada's geography and demography, with a relatively small population spread over a large continent, required maintaining the current level of flexibility at 25 per cent. It is large, but we did not feel there would be a reasonable agreement to a lower figure.

Once again, the members of this committee will fairly point out that this lack of change was opposed by some members of the house and of the house committee. One party opposed them and the other parties agreed.

Senator Murray also expressed concern that the bill attempts to protect existing ridings. That certainly was not the specific intention of the committee in drafting this report. The committee considered criticism of the current process, not only from government and opposition members, but also from constituents and indeed from municipal leaders who wrote to members of the committee.

A common thread in the criticism was the frustration with unwarranted readjustments of ridings in provinces that had experienced only minor shifts in their population. This is not a question of protecting the interests of MPs; constituents are also concerned with unnecessary changes to the ridings with which they identify. That identification with one's riding is part and parcel of the idea of community of interest, which has been recognized by the Supreme Court in decisions touching on representation matters. That is why we propose that redistributions not be held in provinces where the number of seats to which the province is entitled remains the same and where none of the ridings vary by more than 25 per cent from the provincial quotient.

In cases where the population in some ridings falls just short of the 25 per cent threshold, the Speaker and the Chief Electoral Officer together can decide to establish a boundaries commission in a province that would otherwise not have a readjustment.

With respect to clause 19(2)(c) of the bill, I would point out that, once again, we are not attempting to protect existing ridings. Rather, we are ensuring that boundaries commissions readjust ridings in accordance with the principles set out in clause 19 of the bill. Those principles are based on the Supreme Court of Canada's decision in the *Carter* case and, accordingly, I

[Translation]

Ce point illustre les intérêts contraires qu'il faut concilier lorsqu'on établit les règles quant à la révision des limites des circonscriptions électorales. D'une part, l'égalité relative des électeurs doit présider à la révision des limites des circonscriptions. D'autre part, il existe des préoccupations légitimes quant à la nécessité de faire preuve d'assez de souplesse au moment d'établir les limites des circonscriptions électorales, particulièrement pour celles qui, en région rurale, couvrent une grande superficie, ainsi que pour celles qui ont connu une hausse majeure de la population.

Après bien des débats et des études, le comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a déterminé que les caractéristiques géographiques et démographiques du Canada, où une population relativement faible est répartie sur un large territoire, exigeaient le maintien de la déviation permise à son niveau actuel, soit 25 p. 100. Ce nombre est important, mais nous n'avions pas l'impression qu'on pourrait raisonnablement s'entendre sur un chiffre plus bas.

Encore une fois, les membres de votre comité feront remarquer à juste titre que cette absence de changement a suscité des objections de la part de certains députés et de certains membres du comité de la Chambre. Un parti s'y est opposé, et les autres ont emboîté le pas.

Le sénateur Murray s'est également dit préoccupé par le fait que le projet de loi tente de protéger les circonscriptions électorales existantes. Ce n'était certes pas l'intention particulière du comité au moment où il a rédigé ce rapport. Le comité a tenu compte des critiques au sujet du processus actuel qui provenaient non seulement du gouvernement et des membres de l'opposition, mais aussi de commettants et, à vrai dire, de dirigeants municipaux qui ont écrit aux membres du comité.

Les critiques avaient un point commun : la frustration à l'égard de révisions injustifiées dans les circonscriptions de provinces qui n'avaient connu que de légers changements de leur population. Il ne s'agit pas de protéger les intérêts des députés; des commettants sont aussi préoccupés par une modification injustifiée de la circonscription à laquelle ils s'identifient. L'identification à sa circonscription est intrinsèque au principe de communauté d'intérêts, qui a été reconnu par la Cour suprême dans des décisions qui touchaient la question de la représentation. C'est pourquoi nous proposons d'éviter de faire une redistribution dans les provinces où le nombre de sièges demeure le même et où aucune des circonscriptions ne s'écarte de plus de 25 p. 100 du quotient provincial.

Dans les cas où la population de certaines circonscriptions se situe juste sous le seuil des 25 p. 100, le président et le directeur général des élections peuvent décider ensemble d'établir une commission sur les limites des circonscriptions dans une province où il n'y aurait pas autrement de révision.

En ce qui touche l'alinéa 19(2)c) du projet de loi, je ferais remarquer encore une fois que nous ne tentons pas de protéger des circonscriptions existantes. À vrai dire, nous nous assurons que les commissions de délimitation révisent les limites des circonscriptions en conformité avec les principes établis à l'article 19 du projet de loi. Ces principes sont fondés sur la décision de la Cour

[Text]

do not think they can be successfully challenged in any court proceeding. In drafting this bill, we feel we have followed the law very carefully as laid down by the Supreme Court in the *Carter* decision.

I suggest that Bill C-69, taken as a whole, represents a significant improvement to the current process. Some have argued that the bill is so insignificant that it does not justify the suspension of the redistribution last year. I do not agree. I think that the standing committee and the government were successful in bringing about much-needed improvements in the current process.

If you look at the items I have discussed in my brief remarks already, you will see there are significant procedural changes in the process. I also note that the maps and the work done by the commissions, which are sitting now on the sidelines, will be fully available to the new commissions. The new commissions, as you know, are required to produce three maps. The preliminary maps produced by these commissions are all available for use by the new commissions.

Senator Carstairs, in her speech on second reading, listed all the improvements Bill C-69 would make to the current process. This update of the act is long overdue. It has been 30 years since a overhaul was done. I would encourage all honourable senators to proceed with it accordingly. By adopting Bill C-69, senators would ensure that a more open, effective and efficient process for readjusting electoral boundaries is in place in time for the next general election.

I would be pleased at this time to answer any questions members of the committee may have.

The Chairman: Obviously this committee will restrict its comments and deliberations to the questions of legality and constitutionality. The question of policy is quite another matter.

Senator Murray: This bill has been referred to us, and while there are legal and constitutional implications, we must concern ourselves with specific provisions of the bill. Indeed, in due course, we will be going through the bill clause by clause.

I want to join with you, Mr. Chairman, in extending a welcome to Mr. Milliken. He is here today to speak on behalf of the government in his capacity as Parliamentary Secretary to the Leader of the Government in the House of Commons.

There is an added bonus for committee members in that Mr. Milliken is also the Chairman of the House of Commons committee which has been dealing with these issues for more than a year. He can therefore draw on his experience in that capacity as well. We are very glad that he is the first witness to come before us.

[Traduction]

suprême du Canada dans l'arrêt *Carter* et, de ce fait, je ne crois pas qu'on puisse les contester devant quelque tribunal que ce soit. En rédigeant ce projet de loi, nous estimons avoir suivi très soigneusement les principes juridiques établis par la Cour suprême dans l'arrêt *Carter*.

Selon moi, le projet de loi C-69 représente, dans son ensemble, une amélioration importante par rapport au processus actuel. Certains ont affirmé que le projet de loi est si insignifiant qu'il ne justifie pas la suspension de la redistribution de l'an dernier. Je ne suis pas d'accord. Je crois que le comité permanent et le gouvernement ont réussi à mettre de l'avant des améliorations qui sont bien utiles dans le processus actuel.

Si vous pensez aux points que j'ai abordés dans mes brefs commentaires jusqu'ici, vous constaterez qu'on a énormément modifié les procédures de l'exercice. Je tiens également à souligner que les cartes et le travail fait par les commissions, qui ont maintenant été mises de côté, seront pleinement accessibles aux nouvelles commissions. Comme vous le savez, celles-ci doivent produire trois cartes. Les cartes préliminaires produites par les premières commissions peuvent toutes servir au travail des nouvelles commissions.

Dans l'allocution qu'elle a prononcée à la deuxième lecture, le sénateur Carstairs a énuméré toutes les améliorations que le projet de loi C-69 apporterait au processus actuel. Cette mise à jour de la loi s'imposait depuis longtemps. Il y avait 30 ans qu'on n'en avait pas fait une. J'encouragerais tous les honorables sénateurs à en tenir compte. En adoptant le projet de loi C-69, les sénateurs feraient en sorte qu'on aurait accès à un processus plus ouvert, plus efficace et plus efficient pour la révision des limites des circonscriptions électorales, à temps pour les prochaines élections générales.

Je me ferai maintenant un plaisir de répondre à toute question que les membres du comité voudront bien me poser.

Le président: Manifestement, le comité restreindra ses commentaires et ses délibérations aux questions qui touchent la légalité et la constitutionnalité. La question de politique y est plutôt étrangère.

Le sénateur Murray: Ce projet de loi nous a été renvoyé et, comme il contient des répercussions juridiques et constitutionnelles, nous devons nous attacher à des dispositions particulières du projet de loi. À vrai dire, nous passerons en temps et lieu sur chacun des articles du projet de loi.

J'aimerais me joindre à vous, Monsieur le président, pour souhaiter la bienvenue à M. Milliken. Il est ici aujourd'hui pour parler au nom du gouvernement, en sa qualité de secrétaire parlementaire du leader du gouvernement à la Chambre des communes.

M. Milliken présente un autre avantage pour les membres du comité puisqu'il est aussi président du comité de la Chambre des communes qui s'est attaché à ces questions durant plus d'un an. Son expérience à ce titre peut également lui servir. Nous sommes très heureux qu'il soit le premier témoin à comparaître devant nous.

[Texte]

I thank you, Mr. Milliken, for doing me the honour of dealing point by point with most of the points I raised in my speech at second reading. As you said, Senator Carstairs quite ably put forward the arguments in favour of the bill in her speech at second reading. I will not lay on the committee a repeat of my somewhat lengthy contribution at that stage. I can likely make our position clear in the course of putting to you some questions which seek to elicit from you the rationale for some of the provisions in the bill.

You began, as will I, with the question of capping or limiting the size of the House of Commons. I was never so ambitious or so unrealistic as to suggest that you should have or could, at this point, put a cap on the size of the House of Commons. What I did suggest was that there are ways to limit the growth of the House of Commons. Indeed, I was given to understand, quite informally, that your party would have been interested in pursuing that idea, but there was such a gulf between your party and the Reform Party in the House of Commons on this issue that you decided it was not worth the trouble to pursue. You can comment on that?

The specific proposal I had in mind was made by representatives of my party when they appeared before your committee. It would have the effect, as you may recall, of keeping the House of Commons to 295 seats for the next election, increasing it to about 300 after the census of 2001, and adding to that number again after the census of 2011.

As well, it was proposed that the formula adopted in 1985 be dropped, but, as a safeguard, that no province could have fewer seats than a province with a smaller population and that no province would lose more than one seat or 3 per cent of its seats, whichever was the larger. This would mean that provinces which are now entitled to an increase in seats — British Columbia and Ontario — would receive their increase, and that six seats in total would come from Nova Scotia and Newfoundland (one each), Quebec (two), and Manitoba and Saskatchewan (one each).

Did that formula not have any appeal to you or to the government?

Mr. Milliken: I would not say it had no appeal. It was felt that the political fight resulting from provinces losing seats was not worth it. In the view of the government and of many committee members, there was insufficient political will to reduce or freeze the number of MPs by causing provinces to lose MPs, particularly the smaller provinces. This would likely not be well received in Newfoundland, Saskatchewan or Nova Scotia, in particular. Quebec might not feel the loss as much; it has many MPs.

[Translation]

Monsieur Milliken, je vous remercie de me faire l'honneur de vous attacher tour à tour à la plupart des points que j'ai soulevés dans mon discours à la seconde lecture. Comme vous l'avez dit, le sénateur Carstairs a fait ressortir avec éloquence les avantages du projet de loi au cours de son allocution à la seconde lecture. Je ferai grâce au comité d'une répétition de l'allocution plutôt longue que j'ai prononcée à cette étape. J'arriverai probablement à exprimer clairement ma position en vous posant quelques questions qui chercheront à établir le bien-fondé de certaines des dispositions du projet de loi.

Comme vous, je commencerai par parler de la limitation de la taille de la Chambre des communes. Je n'ai jamais été jusqu'à laisser croire que vous auriez dû ou auriez pu, au point où vous en êtes, imposer une limite à la taille de la Chambre des communes. Je disais plutôt qu'il y avait des façons de limiter la croissance de la Chambre des communes. À vrai dire, on m'avait fait comprendre, de façon plutôt informelle, que votre parti aurait été intéressé à voir comment on pourrait y arriver, mais votre parti et le Parti réformiste ont des vues si divergentes sur la question en Chambre que vous avez décidé qu'il ne valait pas la peine de pousser la question plus loin. Pourriez-vous nous dire de quoi il retourne?

La proposition particulière que j'avais en tête a été formulée par des représentants de mon parti, au moment où ils ont comparu devant votre comité. Elle aurait pour effet, vous vous en souviendrez peut-être, de maintenir le nombre de sièges à la Chambre des communes à 295 pour la prochaine élection, de le faire augmenter à environ 300 après le recensement de 2001, et de faire encore augmenter ce nombre après le recensement de 2011.

En outre, on avait proposé que la formule adoptée en 1985 soit abandonnée, mais on avait aussi proposé, comme garantie, qu'aucune province n'ait moins de sièges qu'une autre province dont la population est moins grande et qu'aucune province ne perde plus d'un siège ou plus de 3 p. 100 de ses sièges, selon le nombre le plus important. Cela voudrait dire que des provinces qui ont maintenant droit à une augmentation de leur nombre de sièges, la Colombie-Britannique et l'Ontario, verraient le nombre de leurs sièges augmenter et qu'on ajouterait six sièges au total, à raison d'un chacun pour le Manitoba, la Saskatchewan, la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve, et de deux pour le Québec.

Cette formule ne présentait-elle pas d'attrait pour vous-même ou pour le gouvernement?

M. Milliken: Je ne dirais pas qu'elle n'était pas attrayante. On pensait qu'elle ne valait pas les luttes politiques qu'entreprendraient les provinces qui perdaient des sièges. Selon le gouvernement et de nombreux membres du comité, il n'y avait pas suffisamment de volonté politique pour réduire ou geler le nombre de députés en faisant en sorte que des provinces, particulièrement les petites provinces, perdent des députés. Cette idée n'était pas susceptible d'être bien reçue à Terre-Neuve, en Saskatchewan ou en Nouvelle-Écosse, en particulier. Le Québec n'aurait pas aussi durement ressenti la perte, puisqu'il compte de nombreux députés.

[Text]

Senator Murray: Under that formula, Quebec would still have roughly 73 MPs, about 25 per cent of the house. It now has 75.

I accept that explanation, Mr. Chairman. I understand the factors to which Mr. Milliken is referring.

I must remark that, having read through the debates on Bill C-18 and then the deliberations of your committee and the further discussions in the House of Commons, there does leap from the page the intense preoccupation of honourable members in the other place with hard cases, with their own constituencies, with their own provinces, and with criticisms of the preliminary maps in the 1990 process. That preoccupation is perfectly understandable, but it points up the inherent conflict of interest which exists among our friends in the House of Commons when they come to discuss these matters. There is a disinclination to address themselves to the broader principles.

You have perfectly illustrated one of them — the political problem of having provinces which are entitled to fewer seats actually lose those seats in favour of provinces which are more populous.

Let me turn to specific provisions of the bill, Mr. Milliken. First, with regard to the process of appointing commissioners, is it the view of the government that the system which has been in place for 30 years is seriously flawed?

Mr. Milliken: We thought we could improve on the system by making it more transparent and open.

Senator Murray: I will come to the improvements later, Mr. Milliken.

Was there evidence at the committee that people appointed over the years proved to be unsuitable or inadequate to the task?

Mr. Milliken: The only evidence of that presented to the committee was the unhappiness with the maps produced by the commissions.

Senator Murray: Are you referring to unhappiness on the part of your colleagues in the House of Commons?

Mr. Milliken: That is correct, as well as some members of the public.

Senator Murray: Yes, but there had been public hearings. Since you did me the honour of reading my speech in the Senate on the subject, you are aware that an enormous number of revisions were made by the commissions after the public hearings were held.

Mr. Milliken: Yes.

Senator Murray: I do not know whether the criticisms still apply, but you recall that one of your colleagues on the committee, Mr. McWhinney, and one of your witnesses, Mr. Jean-Pierre Kingsley, identified one problem with the appointments process — namely, the lack of continuity from one redistribution exercise to the next.

[Traduction]

Le sénateur Murray: Selon cette formule, le Québec aurait toujours environ 73 députés, soit environ 25 p. 100 de la Chambre. Il en compte maintenant 75.

Cette explication me satisfait, Monsieur le président. Je comprends les facteurs auxquels M. Milliken fait allusion.

Je dois souligner que, après ma lecture des débats sur le projet de loi C-18 et des délibérations de votre comité sur la question, ainsi que des discussions qui ont suivi à la Chambre des communes, j'ai pu voir l'intense préoccupation qu'ont suscitée chez les honorables membres de l'autre endroit certains cas difficiles, dans leurs propres circonscriptions, dans leurs propres provinces, ainsi que les critiques quant aux cartes préliminaires de la refonte de 1990. Cette préoccupation est parfaitement compréhensible, mais elle fait ressortir le conflit d'intérêts inhérent qui existe chez nos amis de la Chambre des communes lorsqu'ils doivent débattre de cette question. Ils sont peu portés à s'identifier aux principes généraux.

Vous avez parfaitement illustré l'un de ces principes: le problème politique qui surgirait si des provinces qui ont droit à moins de sièges perdaient effectivement ces sièges au profit de provinces plus peuplées.

Permettez-moi maintenant d'aborder les dispositions particulières du projet de loi, Monsieur Milliken. Tout d'abord, en ce qui touche la nomination des commissaires, le gouvernement a-t-il l'impression que le régime mis en place depuis 30 ans comporte de graves lacunes?

M. Milliken: Nous avons pensé pouvoir l'améliorer en améliorant la transparence et l'ouverture.

Le sénateur Murray: Nous parlerons des améliorations plus tard, Monsieur Milliken.

Le comité a-t-il eu des raisons de croire que les gens qui ont été nommés durant toutes ces années ne convenaient pas à la tâche?

M. Milliken: La seule donnée présentée à ce chapitre au comité avait trait à l'insatisfaction que suscitaient les cartes produites par les commissions.

Le sénateur Murray: Faites-vous allusion au mécontentement de vos collègues de la Chambre des communes?

M. Milliken: Oui, et à celui de certains citoyens aussi.

Le sénateur Murray: Oui, mais il y a eu des audiences publiques. Comme vous m'avez fait l'honneur de lire mon discours au Sénat à ce sujet, vous savez qu'un grand nombre de révisions ont été apportées par les commissions après la tenue des audiences publiques.

M. Milliken: Oui.

Le sénateur Murray: Je ne sais pas si les critiques valent toujours, mais, si vous vous en rappelez bien, l'un de vos collègues au comité, M. McWhinney, et l'un de vos témoins, M. Jean-Pierre Kingsley, ont parlé du problème du processus de nomination, notamment de l'absence de continuité d'un exercice de redistribution au suivant.

[Texte]

A suggestion was made to find a way to ensure that, wherever possible, people with experience on previous commissions be appointed to succeeding commissions. Do you recall that?

Mr. Milliken: Yes, I do. I remember quite a discussion about this issue. The difficulty with that suggestion was that the commissions were so far apart — there was a 10-year gap in between — that many of the members who had served on one commission were either beyond wanting to do it or unable to do it for various reasons. It seemed to be a difficult thing to accomplish, and Mr. McWhinney agreed. For example, he was not sure that he wanted to do it again.

Senator Murray: There are cases — and you are aware of them — of members of commissions appointed by Madam Speaker Sauvé, for example, or appointed later by Mr. Speaker Fraser. This is the one criticism I saw in the evidence. The government decided not to provide in any way for that suggestion.

Let me draw your attention to subsection 6(1) of the present act, the residence requirement. It states that:

The other two members of the commission for a province shall be appointed by the Speaker from among such persons resident in that province as the Speaker deems suitable.

There is no residence requirement in this bill, Mr. Milliken.

The Chairman: Are you referring to the current act?

Senator Murray: There is no residence requirement in the current bill. What is the reason for that?

Mr. Milliken: It was simply a matter of oversight. We discovered the oversight when your speech was given in the Senate. I had not noticed the oversight before. There was no intention on the part of the committee to exclude that requirement. We never considered it. It was simply a matter of drafting. We are sorry it was omitted.

Given the current arrangement in the act where the Speaker submits names to the house, there is unlikely to be agreement that someone from out-of-province be appointed to these commissions. It was never the intention of the committee or the government that it be done that way. This could be amended in the bill. If that is the only necessary amendment, I had hoped we would not be put to that trouble at this stage so that we can deal with this bill in an expeditious manner.

Senator Murray: It is no trouble at all.

Mr. Milliken: I know it is no trouble for you, but we would then have to obtain a resolution in the house. Given the time pressures in the house, that could be a problem. If this is the only objection, we would be glad if you did not take the trouble. The residency requirement was an oversight, and I apologize for that.

Senator Murray: I do not want to make too much of this point, but the more I think about the provision that will permit a challenge by 20 members of the House of Commons to move to

[Translation]

Quelqu'un avait suggéré de trouver une façon de faire en sorte que, toutes les fois où c'était possible, des gens qui avaient l'expérience des commissions antérieures soient nommés aux commissions qui suivaient. Vous rappelez-vous cela?

M. Milliken: Oui. Je me rappelle bien une discussion à ce sujet. Le problème de cette suggestion, c'était que les commissions se tenaient à des intervalles si éloignés (tous les dix ans) que nombre des membres qui avaient participé à une commission ne souhaitaient plus répéter l'expérience ou étaient incapables de le faire pour diverses raisons. Cela semblait difficile à accomplir, et M. McWhinney en convenait. Par exemple, lui-même n'était pas sûr de vouloir le refaire.

Le sénateur Murray: Il y a des cas (vous les connaissez) où des membres de commissions nommés par Madame la présidente Sauvé, par exemple, ou nommés plus tard par Monsieur le président Fraser. C'est l'une des critiques que j'ai lues dans les témoignages. Le gouvernement a décidé de ne pas donner suite à cette suggestion.

Permettez-moi d'attirer votre attention sur le paragraphe 6(1) de la loi actuelle, l'exigence de résidence. Le paragraphe se lit comme suit:

Les deux autres commissaires sont nommés par le président de la Chambre des communes parmi les personnalités de la province qui lui semblent compétentes.

Il n'y a aucune exigence de résidence dans ce projet de loi, Monsieur Milliken.

Le président: Faites-vous allusion à la loi actuelle?

Le sénateur Murray: Il n'y a aucune exigence de résidence dans le projet de loi actuel. Pourquoi?

M. Milliken: C'est un simple oubli. Nous avons découvert cet oubli au moment de votre discours devant le Sénat. Je ne l'avais pas noté auparavant. Le comité n'avait aucunement l'intention d'exclure cette exigence. Jamais nous n'avons pensé à cela. C'est une simple erreur de rédaction. Nous sommes désolés de l'omission.

Compte tenu des dispositions de la loi qui permettent au président de soumettre des noms à la Chambre, il est peu probable qu'on s'entende pour nommer quelqu'un de l'extérieur de la province à ces commissions. Jamais le comité ou le gouvernement n'a eu l'intention de procéder ainsi. On pourrait modifier cela dans le projet de loi. Si c'est la seule modification nécessaire, j'espérais qu'on n'aurait pas à régler ce problème à cette étape, de façon à pouvoir adopter ce projet de loi au plus vite.

Le sénateur Murray: Ça ne pose pas de problème.

M. Milliken: Je sais que ça ne pose pas de problème pour vous, mais il nous faudrait alors obtenir une résolution de la Chambre. Compte tenu des contraintes de temps qui existent à la Chambre, cela pourrait être un problème. Si c'est la seule objection, nous serions heureux que vous ne vous soyez pas donné cette peine. L'exigence de résidence était un oubli, je m'en excuse.

Le sénateur Murray: Je ne veux pas trop insister sur ce point, mais plus je pense à la disposition qui permettra à 20 députés de la Chambre des communes de présenter une motion pour révoquer

[Text]

revoke an appointment, the more problematic it becomes. Let me tell you why.

Thousands of Order-in-Council appointees are made every year by the government to all kinds of important boards and commissions. In respect of many of these appointments, it is alleged from time to time that considerations other than merit and qualifications have entered into the picture — that is, considerations such as political patronage. There is no provision for 20 members of the House of Commons to rise to seek to have those appointments revoked. We have a case here where special precautions have already been taken. These people will be appointed by your Speaker in the House of Commons, who is himself elected by secret ballot by his colleagues.

First, to allow this to happen is to permit an expression of lack of confidence in the judgment of your speaker. This is not my prime concern, but it is your problem.

With respect to the last couple of rounds, members of the commissions appointed by various speakers have been drawn almost exclusively from the academic community. They are among the people who have made this area their specialty. You are now opening the door to a bunch of opposition members, or perhaps government members for that matter, to stand up for whatever reason — perhaps to waste a few hours in the House of Commons in an attempt to delay another bill — and possibly attack the professional qualifications, the objectivity, the experience and the character of these people. I think you will have a hard time finding good, suitable people to serve under those circumstances.

Why was this necessary? What evidence did you have at the committee that this type of process would add much to the system?

Mr. Milliken: We do not regard these as normal Order-in-Council appointments.

The committee was of the view that this process was important on two fronts. First, it gives members some say in the appointments, rather than have members elect a speaker and then hope he or she makes the right choice.

Senator Murray: That is the way the system has worked for 30 years, Mr. Milliken, and it has not worked badly.

Mr. Milliken: Do not forget that there is a trade-off. Members gave up their right to special hearings. That is gone. The hearings will all be conducted in public. The members will have no more privileges or rights at those hearings than any member of the public. In turn, a further say in the appointment process was requested.

In the legislation, the Speaker is required to consult. It is assumed that the Speaker, in making an appointment, will choose someone acceptable to the house. We do not anticipate this process to be used very often.

[Traduction]

une nomination, plus je pense qu'il y aura problème. Laissez-moi vous expliquer pourquoi.

Des milliers de nominations par décret du conseil sont faites chaque année par le gouvernement, pour toutes sortes de commissions et de conseils importants. En ce qui touche nombre de ces nominations, on allègue de temps à autre que des considérations autres que le mérite et les qualifications ont joué un rôle, c'est-à-dire des considérations comme le patronage. Aucune disposition ne permet à 20 membres de la Chambre des communes de chercher à faire révoquer ces nominations. Nous avons, devant nous, un cas où des précautions spéciales ont déjà été prises. Ces personnes seront nommées par notre président de la Chambre des communes, qui est lui-même élu par ses collègues à l'occasion d'un scrutin secret.

Tout d'abord, si l'on permet que cela se produise, on permet l'expression d'un manque de confiance envers le jugement de votre président. Ce n'est pas là ma principale inquiétude, mais c'est un problème pour vous.

En ce qui touche les quelques dernières commissions, des membres qui avaient été nommés par divers présidents provenaient presque exclusivement de la communauté universitaire. Ils comptent parmi les gens qui ont fait de ce domaine leur spécialité. Et voilà que vous ouvrez la porte à un groupe de députés de l'opposition, ou peut-être même de députés du gouvernement, d'ailleurs, qui vont maintenant se lever pour une raison ou pour une autre (peut-être pour gaspiller quelques heures à la Chambre afin de retarder l'adoption d'un autre projet de loi) et entreprendre de s'attaquer aux qualités professionnelles, à l'objectivité, à l'expérience ou à la réputation de ces gens. Je crois que vous aurez beaucoup de difficultés à trouver des gens compétents et convenables pour servir dans ces circonstances.

Pourquoi fallait-il en arriver là? Qu'est-ce qui, dans les comités, vous donnait à croire que ce genre de processus contribuerait beaucoup au système?

M. Milliken: Nous ne considérons pas cela comme des nominations par décret du conseil normales.

Le comité se disait que ce processus était important à deux égards. D'abord, il donne aux députés leur mot à dire dans les nominations, puisqu'ils n'ont plus à élire un président et à espérer qu'il fera le bon choix.

Le sénateur Murray: C'était pourtant la façon dont ça fonctionnait depuis 30 ans, Monsieur Milliken, et cela n'allait pas si mal.

M. Milliken: N'oubliez pas qu'il y a un compromis. Les députés ont abandonné leur droit à des audiences spéciales. C'est fini. Les audiences seront toutes menées en public. Désormais, les députés n'auront pas plus de privilèges ou de droits à ces audiences que n'importe quel citoyen. En retour, ils ont exigé d'avoir leur mot à dire dans le processus de nomination.

La loi exige que le président mène des consultations. On présume que, lorsqu'il fait une nomination, le président choisit quelqu'un que les membres de la Chambre trouveront acceptable. Nous ne prévoyons pas qu'il y ait un recours très fréquent à ce processus.

[Texte]

We have severely limited debate in this process. If there were objections in each province, they would all be lumped together in one debate of short duration. Questions would be put and disposed of immediately.

There is an opportunity in the legislation for the Speaker to consult before he puts forward the names. We anticipate that such consultation would result in unanimity — or close to unanimity — among the members concerning the appropriateness of the appointees. Someone acceptable to everyone would then be chosen.

That is our expectation. We think this is a reasonable way of proceeding, namely, giving members some say in who will be appointed. Some members of the house, after all, know some of the experts in this area and might have something useful to put forward to the Speaker in this regard. There is a way of ensuring consultation in advance.

Senator Murray: As always, I appreciate your candour, Mr. Milliken. Essentially, you have told us that this proposal is a trade-off to satisfy members who feel they may have lost something by losing the opportunity to have a special debate or a special committee dealing with maps.

Let us move on to the process that the commissions will follow. I repeat that, with respect to clause 6(2) of the bill, my informal conversations with experts in the field confirm that the idea of commissions putting out a notice of population figures and some indication as to how they will go about their work is altogether quite constructive.

Mr. Milliken: I am glad you agree.

Senator Murray: I think it will make a good contribution to the process.

However, I draw your attention to clause 18(1) of the bill. Why do you require that the commissions bring in three maps and indicate their preferred option?

Mr. Milliken: There is a very good reason, Senator Murray.

When members of the public or members of Parliament go before a commission to make submissions after the first map is published, they may say, "Look, we do not want this township or this particular area of the province included in our constituency. It does not make sense. It should belong to Constituency B, not Constituency A." The commission then says, "What do we do with constituency B? With this addition, it will be oversized. We need to cut that off."

You have to be a cartographer to follow the changes that would flow from your suggestion.

Understandably, when commissions are faced with conflicting evidence from various communities, they say, "Well, they told us to get rid of this group; you are telling us to get rid of that group. How are we to know which is the real community of interest?

[Translation]

Nous avons grandement limité le débat à son sujet. Si chacune des provinces devait soulever des objections, elles seraient regroupées et feraient l'objet d'un débat de courte durée. Les questions seraient formulées et réglées immédiatement.

Selon la loi, le président peut procéder à des consultations avant de proposer des noms. Selon nous, ce genre de consultation amènerait les membres à approuver les nominations à l'unanimité, ou presque. Ainsi, la personne choisie conviendrait à tout le monde.

C'est ce à quoi nous nous attendons. Nous pensons qu'il s'agit d'une démarche raisonnable, puisque les députés ont ainsi leur mot à dire sur la personne qui sera nommée. Après tout, certains députés connaissent des experts dans le domaine et peuvent donc avoir des personnes intéressantes à proposer au président. Il y a une façon de s'assurer que des consultations auront bel et bien lieu.

Le sénateur Murray: Comme toujours, j'apprécie votre sincérité, Monsieur Milliken. Essentiellement, vous nous avez dit que cette proposition constitue un compromis visant à satisfaire les députés qui ont l'impression qu'ils pourraient avoir perdu quelque chose puisqu'ils ne peuvent plus tenir un débat spécial ou recourir à un comité spécial sur la question des cartes électorales.

Passons au processus qu'adopteront les commissions. Je répète que, en ce qui touche le paragraphe 6(2) du projet de loi, les conversations officielles que j'ai tenues avec les experts du domaine confirment que l'idée de voir des commissions publier des avis sur les chiffres des populations et donner une certaine indication de la façon dont elles entendent mener leur travail est dans l'ensemble très constructive.

M. Milliken: Je suis content qu'elle vous plaise.

Le sénateur Murray: Je pense que cela contribuera beaucoup à l'exercice.

Toutefois, j'aimerais attirer votre attention sur le paragraphe 18(1) du projet de loi. Pourquoi obligez-vous les commissions à présenter trois cartes et à indiquer ce qu'elles préfèrent?

M. Milliken: Pour une très bonne raison, sénateur Murray.

Lorsque des citoyens ou des parlementaires comparaissent devant une commission pour présenter un témoignage après la publication de la première carte, ils disent: «Nous aimerions que cette municipalité ou ce secteur précis de la province ne soit pas inclus dans notre circonscription, parce que ce n'est pas logique; elle devrait appartenir à la circonscription B, et non pas à la circonscription A.» Les membres de la commission disent ensuite: «Qu'est-ce que nous allons faire avec la circonscription B? Si l'on y ajoute le secteur dont vous parlez, elle sera trop grande. Il nous faut donc couper ça.»

Il vous faudrait être cartographe pour comprendre les changements qui découleraient de votre suggestion.

Bien évidemment, lorsque les membres de la commission reçoivent des témoignages contradictoires de la part de diverses collectivités, ils disent: «Eh bien, eux nous ont dit d'éliminer ce groupe-ci, et vous, vous nous dites d'éliminer ce groupe-là.

[Text]

How are we to set these lines in the light of conflicting testimony?"

It was felt that if other maps were prepared and there were alternatives, you would not have to hire a cartographer to make sensible submissions. You could say, "In this map, you proposed this solution. We think it is better than the one you currently support, and we respectfully request that you consider it." You might develop a consensus among groups in different ridings who are making submissions that the maps for the area of a particular part of a province are more appropriate than the one the commission has adopted, without the necessity of hiring a cartographer.

In a small province, this may not be so important. In a large province, it is very difficult. Changes recommended by one constituency group may force changes in nine or ten neighbouring ridings. It is beyond their ability to work in a meaningful way without relying on experts.

For that reason, we thought three maps would be helpful. We believe it is worth a try. It may not work. On the other hand, we think it will provide real ammunition for a group fighting a proposal put forward by a commission.

Senator Murray: As I read that clause, Mr. Milliken, all it would take to make a different map is to change one line. How do you know you are getting three alternatives?

Let me combine that question with another one. Did you consider putting into the law a provision whereby one map would hue totally to the equality of voting power, another might reflect a 10 or 15 per cent tolerance, and another might incorporate a greater tolerance or some other criteria? These three maps would then ensure that you obtained three alternatives.

Having been in and around government for a while, you are familiar with the way options are sometimes presented to ministers: Option A, Option B, and Option C, only one of which is at all palatable.

Mr. Milliken: We did not want to restrict the commissions. We considered two or three options. The method you suggest did not occur to us in terms of percentage variations from the quotient.

From the testimony, we considered where a commission should start drawing. In southern Ontario, does it start at Windsor and move east, or does it start in Glengarry County and move west? The starting point makes a significant difference in riding boundaries across that space. Does it start in the south on the shores of Lake Ontario and Lake Erie and work north, or does it start in the north and work south? Depending on the starting point, even if a commission followed the quotient rules, it might end up with something radically different.

[Traduction]

Comment savoir dans quel cas il y a réellement communauté d'intérêts? Comment pouvons-nous établir ces frontières à la lumière des témoignages contradictoires?»

On a alors pensé que si on préparait d'autres cartes comme solution de rechange, vous n'auriez plus à embaucher un cartographe pour donner du sens à votre témoignage. Vous pourriez dire: «Sur cette carte, vous proposiez cette solution. Nous pensons qu'elle est meilleure que celle que vous appuyez à l'heure actuelle, et nous vous demandons respectueusement d'envisager de l'adopter.» Vous pourriez amener les groupes de différentes circonscriptions qui viennent témoigner à s'entendre pour dire que les cartes visant un secteur précis d'une partie de la province sont plus appropriées que celles que la commission a adoptées, sans avoir à embaucher pour ce faire un cartographe.

Dans une petite province, cela peut ne pas être très important. Mais dans une grande province, c'est très difficile. Les changements recommandés par un groupe d'une circonscription peuvent avoir un effet de dominos sur neuf ou dix circonscriptions avoisinantes. Il devient donc très difficile de travailler sans avoir l'avis d'experts.

C'est pourquoi nous avons pensé qu'il serait utile de présenter trois cartes. Nous croyons que cela vaut la peine d'essayer. Peut-être que cela ne marchera pas. Par contre, nous croyons que cela donnera de bonnes munitions si un groupe souhaite combattre une proposition mise de l'avant par une commission.

Le sénateur Murray: Si je lis bien l'article en question, Monsieur Milliken, tout ce que ça prendrait pour faire une carte différente, c'est de changer une ligne. Comment pouvez-vous savoir que vous obtenez trois solutions de rechange?

Laissez-moi aussi vous poser une autre question. Avez-vous envisagé d'inscrire dans la loi une disposition selon laquelle une carte serait totalement à l'image de l'électorat, une autre refléterait une tolérance de 10 ou de 15 p. 100, et une autre pourrait avoir une tolérance plus grande ou être établie en fonction d'un quelconque autre critère? Ainsi, vous seriez sûr que ces trois cartes représentent trois solutions différentes.

Comme vous êtes au gouvernement depuis un certain temps, vous êtes familiarisé avec la façon dont les options sont parfois présentées aux ministres: l'option A, l'option B et l'option C, et une seule d'entre elles est vraiment acceptable.

M. Milliken: Nous ne voulions pas restreindre le pouvoir des commissions. Nous avons envisagé deux ou trois solutions. Nous n'avons pas pensé à la méthode que vous suggérez, où l'on applique les pourcentages de variation du quotient.

À partir du témoignage, nous avons cherché à établir la frontière à partir de laquelle devait travailler une commission. Dans le sud de l'Ontario, doit-elle partir de Windsor et aller vers l'est, ou partir du comté de Glengarry et aller vers l'ouest? Le point de départ fait une différence très importante lorsqu'il faut établir les délimitations des circonscriptions. Doit-on commencer au sud des rives du lac Ontario et du lac Érié et monter vers le nord, ou plutôt partir du nord et descendre vers le sud? Selon le point de départ, une commission, même si elle suit la règle des quotients, pourra obtenir des résultats tout à fait différents.

[Texte]

That is the way we approached the problem.

Senator Murray: That point was made in the deliberations by your colleague Mr. Boudria.

Mr. Milliken: Your suggestion that the process be done on the basis of percentage is good, but we think the commissions can decide how to do the alternate maps. I presume they would get some advice from the Chief Electoral Officer.

Senator Murray: He can offer advice; however, as he and his predecessor point out, neither the present law nor the bill provide them with much of a mandate to intervene in the work of the commissions.

Mr. Milliken: Correct. They are advisory only.

Senator Murray: They are very advisory.

Let me come to clause 4(2) and the provision that there would be no decennial redistribution in provinces entitled to the same number of seats after the census as they had been entitled to after the previous census and where no ridings exceeded the 25 per cent tolerance.

You replied to my comments on that matter in your opening statement. Senator Carstairs put forward the same arguments. I do not doubt that there is some validity to them. That being said, you are aware of what that clause means in terms of the present situation in Manitoba and Saskatchewan.

Both Manitoba and Saskatchewan have had redistribution commissions. The redistribution in Manitoba produced a map which took account of significant population shifts in the province of Manitoba between 1981 and 1991. Under this plan, the Winnipeg area will have eight of the fourteen seats and the rest of the province six.

Not only will these maps be cancelled, but there will not be a redistribution in Manitoba on the basis of the 1991 census. This is the problem.

With respect, it is not an answer to say that if these provinces are bumping up against or close to the 25 per cent figure, Mr. Speaker and the Chief Electoral Officer can decide to appoint a commission. I think every province should have a commission appointed after the decennial census. I do not think there should be a provision not to appoint a redistribution commission.

Has your committee or the government had advice on the constitutionality of that proposal?

Mr. Milliken: I suspect so. The committee certainly did not receive specific legal advice. However, the persons assisting in the drafting of the bill were all lawyers with considerable knowledge in this area. I assume they considered the constitutionality of the proposal. In fact, I am quite certain they considered it in the course of drafting the bill.

[Translation]

C'est ainsi que nous avons abordé le problème.

Le sénateur Murray: Cet argument a été présenté au cours des délibérations par votre collègue, M. Boudria.

M. Milliken: Votre suggestion d'établir le processus en partant des pourcentages est bonne, mais nous pensons que les commissions peuvent décider de la façon dont elles entendent établir les autres cartes. Je présume qu'elles pourraient obtenir une certaine orientation du directeur général des élections.

Le sénateur Murray: Il peut donner son avis; toutefois, comme lui et son prédécesseur l'ont fait remarquer, rien dans la loi actuelle ni dans le projet de loi ne lui donne un mandat pour intervenir dans le travail des commissions.

M. Milliken: C'est exact. Son rôle n'est que consultatif.

Le sénateur Murray: Tout à fait consultatif.

Passons maintenant au paragraphe 4(2) et à la disposition selon laquelle il n'y aurait aucune redistribution décennale dans les provinces qui auraient droit au même nombre de sièges de députés après le recensement que celui auquel elles avaient droit après le recensement précédent et lorsqu'aucune circonscription ne dépasse la tolérance de 25 p. 100.

Vous avez répondu à mes commentaires à ce sujet dans votre déclaration liminaire. Le sénateur Carstairs avance les mêmes arguments. Je ne doute pas qu'ils aient une certaine validité. Cela dit, vous êtes conscient de la portée de cet article en ce qui touche la situation qui règne actuellement au Manitoba et en Saskatchewan.

Ces deux provinces ont eu des commissions de redistribution. Au Manitoba, la redistribution a débouché sur une carte qui tenait compte d'importantes modifications de la population dans cette province entre 1981 et 1991. Selon ce plan, la région de Winnipeg comptera huit des quatorze sièges, et le reste de la province aura les six autres.

Non seulement ces cartes seront-elles annulées, mais il n'y aura pas de redistribution au Manitoba en fonction du recensement de 1991. Cela pose problème.

Avec tout le respect que je vous dois, on ne peut simplement affirmer pour le régler que si ces provinces atteignent le chiffre de 25 p. 100 ou s'en approchent, le président et le directeur général des élections peuvent décider de nommer une commission. Je crois que chaque province devrait nommer une commission après le recensement décennal. Je ne pense pas qu'il devrait y avoir une disposition interdisant la création d'une commission de redistribution.

Votre comité et le gouvernement ont-ils reçu des avis quant à la constitutionnalité de cette proposition?

M. Milliken: J'imagine que oui. Certes, le comité n'a pas reçu d'avis juridique particulier. Toutefois, les personnes qui ont contribué à la rédaction de ce projet de loi étaient toutes des juristes possédant une connaissance très approfondie de la question. Je présume qu'elles se sont attachées à la constitutionnalité de la proposition. En fait, je suis absolument certain qu'elles s'y sont attachées au moment de la rédaction du projet de loi.

[Text]

The committee considered this proposal and felt it was entirely appropriate. We regard it as a money-saving matter. Prince Edward Island is a perfect example of a province where, on current figures, the deviation is a maximum of minus 7.3 per cent.

Senator Murray: The committee recommended no changes?

Mr. Milliken: That is correct. Why spend money on a commission in those circumstances? The committee believes it is a great waste of money.

We are conscious of the need to save public funds these days, Senator Murray. The committee joined with the government in this regard and looked at money-saving means for future commissions.

We looked at Newfoundland as another case in point. There were slight changes in population. The total provincial population was virtually static, and yet there were significant changes in riding boundaries. In this case, there were significant deviations — and there would be one deviation — but that would not always be the case.

Part of the reason for the problem is that when the last boundaries were drawn, the deviation was left at a substantial level. There has not been a significant change.

A case in Manitoba is a perfect example. The Speaker and the Chief Electoral Officer together can decide there should be a redistribution, even where our statute does not allow it. Second, the Supreme Court of Canada in the *Carter* case indicated that a variation from the norm is acceptable. Twenty-five per cent was not considered unusual by the Supreme Court in that case. Accordingly, the opinion received was that we would be within the law if we did not require a redistribution in a province where there was no deviation beyond that point.

Senator Murray: That is your argument. That is not the court's argument.

Mr. Milliken: No, because the court has not seen this view. We received this view from the Department of Justice. They advised that we would be able to avoid a redistribution in those places.

As a money-saving device, it makes sense not to appoint a commission in provinces where one is unnecessary. Saskatchewan is an example of a province where there has not been a significant population shift since the last redistribution. There are variations beyond some figure, but it is not very high in that province.

Senator Murray: Which province are you referring to?

Mr. Milliken: I am referring to Saskatchewan. The maximum variation is 20 per cent over the riding of Saskatoon—Clark's Crossing. That is up from 15 per cent in 1986.

Senator Murray: Is that a projection to 1997?

[Traduction]

Le comité a étudié cette proposition et l'a jugée tout à fait convenable. Nous la voyons comme une question d'économie. L'Île-du-Prince-Édouard est un exemple parfait d'une province où, selon les chiffres actuels, la déviation maximale est de moins 7,3 p. 100.

Le sénateur Murray: Le comité n'a recommandé aucun changement?

M. Milliken: C'est exact. Pourquoi dépenser de l'argent pour une commission dans les circonstances? Le comité croit qu'il s'agit d'un énorme gaspillage d'argent.

Sénateur Murray, nous sommes conscients de la nécessité d'épargner des fonds publics ces temps-ci. Le comité a emboîté le pas au gouvernement à cet égard et a envisagé d'établir des façons dont les commissions futures pourraient économiser.

Le cas de Terre-Neuve illustre bien ce principe. Cette province avait connu de légers changements démographiques. Le chiffre total de la population de la province était pratiquement stable, mais il y avait quand même d'importants changements dans les circonscriptions électorales. Dans ce cas, il y avait des déviations marquées (et il y aurait donc une déviation) mais cela ne serait pas toujours le cas.

Ce qui explique en partie le problème, c'est que lorsque les délimitations ont été dessinées pour la dernière fois, il y avait une déviation substantielle qui n'avait pas été corrigée. Il n'y a pas eu de changement marqué.

Un cas au Manitoba se révèle un exemple parfait. Le président et le directeur général des élections peuvent ensemble décider qu'il y aurait redistribution, même si nos lois ne le permettent pas. Ensuite, la Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *Carter*, a indiqué qu'un écart par rapport à la norme était acceptable. Dans cette affaire, la Cour suprême n'a pas considéré comme inhabituel un chiffre de 25 p. 100. Ainsi, selon l'avis que nous avons reçu, nous n'enfreindrions pas la loi si nous n'exigions pas de redistribution dans une province où aucune déviation ne dépassait ce point.

Le sénateur Murray: C'est ce que vous dites. Ce n'est pas ce que le tribunal dit.

M. Milliken: Non, parce que le tribunal n'a pas entendu cette opinion. C'est le ministère de la Justice qui nous l'a donnée. Il nous a informés que nous pourrions éviter une redistribution dans ces endroits.

Pour économiser, il semble logique de ne pas nommer inutilement une commission dans certaines provinces. La Saskatchewan est un exemple de province qui n'a pas connu de changement démographique marqué depuis la dernière redistribution. On observe des variations entre certains chiffres, mais elles ne sont pas très marquées dans cette province.

Le sénateur Murray: De quelle province parlez-vous?

M. Milliken: Je parle de la Saskatchewan. La variation maximale est de 20 p. 100 dans la circonscription de Saskatoon—Clark's Crossing. C'est une hausse de 15 p. 100 par rapport à 1986.

Le sénateur Murray: Est-ce une projection pour 1997?

[Texte]

Mr. Milliken: No, that is the 1991 figure. As well, there is the quinquennial census.

Senator Murray: The quinquennial census would not be in effect for the next election.

Mr. Milliken: No. However, it will help adjust for problems in the future. We are attempting to save money in provinces where redistribution commissions are unnecessary. I believe it all makes sense.

Senator Murray: Saving money can be accomplished by not putting the country to the expense of redoing the exercise of the 1990s. However, that is a point to be debated.

In terms of shifts in population within a 10-year period, Manitoba is more typical of the Canadian experience than Prince Edward Island, where there are no shifts. However, the province of Manitoba had its commission and public hearings. The commission recommended no changes. That is fine. There is a possibility of a challenge in the provision that allows no redistribution commission to be appointed under the act in some of those provinces.

Mr. Milliken: That is why we allowed, in the bill, for the discretion for the Chief Electoral Officer and the Speaker.

Senator Murray: You dealt with my arguments on the question of reducing the tolerance from 25 to 15 per cent. With respect to the present maps, over 80 per cent of the ridings are within a 15 per cent tolerance. What is your difficulty with the 15 per cent tolerance? Why not lower the tolerance?

Mr. Milliken: The places where the deviation exceeds 15 per cent are virtually all in large, northern, rural ridings. There are virtually no deviations. This may be a question for the Chief Electoral Officer when he appears before you. However, my recollection is that the deviation occurs in large, northern ridings where difficulties with geographic size are considered insurmountable.

The committee received strong objections from northern Ontario members and Quebec members in large, rural, northern Quebec ridings such as Manicouagan. That is where the problem lies.

Senator Murray: The problem with the 25 per cent tolerance in this context is that we think 25 per cent is excessive. The Royal Commission and various experts who appeared before the committee recommended that it be lowered. The problem with 25 per cent — which, as the courts have indicated, is a tolerable limit — is that when you combine it with other provisions in this bill, the concept and reality of the relative parity of voting power begins to erode considerably.

Do you agree that the jurisprudence on the subject establishes that the relative parity of voting power is the first condition of effective representation?

[Translation]

M. Milliken: Non, c'est le chiffre de 1991. De plus, il y a le recensement quinquennal.

Le sénateur Murray: Les chiffres du recensement quinquennal ne vaudraient pas pour la prochaine élection.

M. Milliken: Non. Toutefois, ils pourraient nous aider à réagir à des problèmes dans l'avenir. Nous tentons d'épargner de l'argent dans les provinces où les commissions de redistribution sont inutiles. Je pense que c'est logique.

Le sénateur Murray: On peut épargner de l'argent en évitant au pays de reprendre l'exercice qui a été fait dans les années 90. Cependant, ce point est sujet à débat.

En ce qui touche les changements démographiques dans une période de dix ans, le Manitoba est plus représentatif de l'expérience canadienne que ne l'est l'Île-du-Prince-Édouard, où l'on n'observe aucun changement. Toutefois, la province du Manitoba a eu une commission et des audiences publiques. La commission n'a recommandé aucun changement. C'est parfait. La disposition qui permet qu'aucune commission de redistribution ne soit nommée en vertu de la loi dans certaines de ces provinces ouvre la porte à une contestation.

M. Milliken: C'est pourquoi nous avons prévu, dans le projet de loi, un pouvoir discrétionnaire pour le directeur général des élections et le président.

Le sénateur Murray: Vous avez répondu à mes arguments au sujet de la réduction de la tolérance de 25 à 15 p. 100. En ce qui touche les cartes actuelles, plus de 80 p. 100 des circonscriptions ne dépassent pas la tolérance de 15 p. 100. Pourquoi la tolérance de 15 p. 100 vous pose-t-elle problème? Pourquoi ne pas l'abaisser?

M. Milliken: Les endroits où les déviations dépassent 15 p. 100 sont pratiquement tous situés dans de grandes circonscriptions rurales des régions nordiques. Il n'y a pratiquement aucune déviation. Vous pourrez peut-être poser la question au directeur général des élections lorsqu'il viendra témoigner. Toutefois, je crois me rappeler que les déviations se produisent dans les grandes circonscriptions nordiques, où l'on considère que les difficultés liées à la superficie sont insurmontables.

Le comité a entendu de vives objections de la part des députés du nord de l'Ontario et des députés des grandes circonscriptions rurales et nordiques du Québec, comme Manicouagan. C'est là que réside le problème.

Le sénateur Murray: Le problème de la tolérance de 25 p. 100 dans ce contexte, c'est qu'on juge celle-ci excessive. La commission royale et divers experts qui ont comparu devant le comité ont recommandé qu'elle soit abaissée. Le problème du chiffre de 25 p. 100 (qui, comme les tribunaux l'ont indiqué, constitue une limite tolérable), c'est que lorsque vous la combinez à d'autres dispositions de ce projet de loi, la parité relative de l'électorat, qu'elle soit théorique ou pratique, commence à s'éroder considérablement.

Êtes-vous d'accord pour dire que la jurisprudence à ce sujet établit que la parité relative de l'électorat est la première condition d'une représentation réelle?

[Text]

Mr. Milliken: Yes. That is why there is greater restriction on the ability of commissions to create ridings beyond the 25 per cent figure. It was fairly unrestricted before. The commissions could do as they pleased. However, there is tight wording in the bill with respect to the creation of ridings beyond 25 per cent.

Senator Murray: I saw that. However, it is more than offset by other provisions in the bill.

Mr. Milliken: You cannot go beyond 25 per cent, except through that wording.

Senator Murray: Some experts have suggested it should be necessary to justify any deviation at all from relative equality of voting power.

Mr. Milliken: Commissions could previously publish their maps and give no reasons. Now, they must justify their maps. This measure will strengthen voter parity arguments considerably. It will allow members of the public to voice their opinions as to whether or not a commission has done its job properly and whether or not its reasons are good and sufficient.

Senator Murray: The present act, with the 25 per cent rule, modifies the relative equality of voting power. Section 15(1) of the present act stipulates criteria concerning community of interest, et cetera. Do you agree that the bill before us contains further modifications to the relative equality of voting power?

Mr. Milliken: I do not know that that is the intent of the bill. That is a matter for the commissions to decide.

The bill has taken out a lot of excess wording concerning community of interest. Certain words in the old section concerning community of interest could mean almost anything. It was a real hodgepodge. Everything that could possibly be imagined as part of the notion of community of interest was included in the old definition.

In the *Carter* decision, the court indicated clearly that the question was whether or not the actual deviations were justified under the Charter. In cases where the commissions are about to do this, they must provide justification. Presumably, they will justify the community of interest under the Charter.

Senator Murray: Are you looking at the present act, Mr. Milliken?

Mr. Milliken: Yes.

Senator Murray: What point does it support?

Mr. Milliken: If you read clause 19 of the bill as a whole, senator, you will see that we stick with effective representation. Clause 19(1) states:

The principle that shall guide each commission in preparing a report is that effective representation be the paramount consideration in determining reasonable electoral district boundaries...

[Traduction]

M. Milliken: Oui. C'est pourquoi on restreint davantage la capacité qu'ont les commissions de créer des circonscriptions qui dépassent le chiffre de 25 p. 100. Auparavant, il n'y avait à peu près pas de restrictions. Les commissions pouvaient agir à leur guise. Cependant, le libellé du projet de loi est très clair en ce qui touche la création de circonscriptions qui dépassent le chiffre de 25 p. 100.

Le sénateur Murray: J'ai vu ça. Toutefois, les autres dispositions du projet de loi font plus que compenser celle-là.

M. Milliken: Vous ne pouvez aller au-delà de 25 p. 100, sauf si vous respectez les dispositions.

Le sénateur Murray: Certains experts ont donné à entendre qu'il serait nécessaire de justifier toute déviation de l'égalité relative de l'électorat, quelle qu'elle soit.

M. Milliken: Auparavant, les commissions pouvaient publier leurs cartes et ne donner aucune explication. À présent, elles doivent les justifier. Cette mesure renforcera considérablement les arguments qui touchent la parité de l'électorat. Cela permettra aux représentants des citoyens de faire valoir leurs opinions quant à la mesure dans laquelle une commission a bien fait son travail ou non et quant à la mesure dans laquelle ses motifs sont valables et suffisants.

Le sénateur Murray: La loi actuelle, avec sa règle de 25 p. 100, modifie l'égalité relative de l'électorat. Le paragraphe 15(1) de la loi actuelle précise les critères concernant la communauté d'intérêts, et ainsi de suite. Êtes-vous d'accord pour dire que le projet de loi que nous avons devant nous contient d'autres modifications quant à l'égalité relative de l'électorat?

M. Milliken: Je ne crois pas savoir que ce soit là l'intention du projet de loi. C'est aux commissions de décider.

Le projet de loi a éliminé beaucoup de texte inutile au sujet de la communauté d'intérêts. Certains termes du vieil article concernant la communauté d'intérêts pouvaient désigner à peu près n'importe quoi. C'était un véritable méli-mélo. Tout ce qui pouvait rejoindre de près ou de loin la notion de communauté d'intérêts était inclus dans la vieille définition.

Dans l'arrêt *Carter*, la Cour a indiqué clairement qu'il s'agissait vraiment de savoir si les déviations réelles étaient justifiées ou non selon la Charte. Dans les cas où les commissions entendent prendre des mesures, elles doivent donner une justification. On peut présumer qu'elles justifieront la communauté d'intérêts au sens de la Charte.

Le sénateur Murray: Parlez-vous de la loi actuelle, Monsieur Milliken?

M. Milliken: Oui.

Le sénateur Murray: Quel argument appuie-t-il?

M. Milliken: Si vous lisez au complet l'article 19 du projet de loi, sénateur, vous verrez qu'on y parle essentiellement de représentation efficace. Le paragraphe 19(1) se lit comme suit:

La commission est guidée, dans la rédaction de son rapport, par le fait que la représentation effective est le premier critère pour déterminer des limites satisfaisantes pour les circonscriptions électorales...

[Texte]

Senator Murray: I hope I am quoting correctly, but there is a provision that says "as close as is reasonably possible" to the quotient. Is that not in the bill?

Mr. Milliken: Clause 19(2)(a) of the bill states, in part, that the division shall proceed on the basis of population and, "as closely as is reasonably possible, correspond to the electoral quota for the province..."

Senator Murray: That is fine. A bit of subjectivity is allowed for.

Mr. Milliken: It says that the commission shall consider the following in determining reasonable electoral district boundaries. The bill then outlines certain criteria.

Senator Murray: Those criteria are mostly in the present act anyway.

Mr. Milliken: Most of them are, yes.

Senator Murray: It says what it says.

Mr. Milliken: It also defines community of interest. It outlines the factors. My recollection was that we reduced the number of items in that definition from what was in the previous act.

Senator Murray: That is fine. I accept that, Mr. Milliken.

What you have done in this bill is to further modify the concept of relative equality of voting power. First of all, there is the question of no decennial redistribution in certain provinces. Indeed, this threatens to make the 25 per cent tolerance a norm, but we will leave that issue.

Second, having enumerated these criteria, to which I make no objection, clause 19(2)(c) then states that the commissions may change the boundaries of existing ridings only where these factors or criteria are significantly sufficient to warrant such a change. That is an outright, explicit instruction to committees to do what they can to preserve existing boundaries. As such, it is quite a modification of the principle of equality of voting power when combined with the 25 per cent tolerance.

If I may anticipate your response, I read and reread subclause 19(5) where the bill purports to define "community of interest". Far from alleviating my concern, this subclause adds to it because one of the elements in community of interest is defined as existing or traditional boundaries.

I hear you saying — and you have said it several times — that it was the intention of the government or the committee to load the deck in favour of existing boundaries. However, I must say that I think that is the outcome of your bill.

Mr. Milliken: That was not the intent at all.

[Translation]

Le sénateur Murray: Corrigez-moi si je me trompe, mais n'y a-t-il pas dans le projet de loi une disposition qui permet une certaine latitude quant au quotient?

M. Milliken: L'alinéa 19(2)a) de la version anglaise du projet de loi laisse une certaine latitude quant au quota électoral pour la province...

Le sénateur Murray: C'est bien. Il y a donc un peu de place pour la subjectivité.

M. Milliken: On y dit que la commission devrait observer certains principes pour déterminer des limites satisfaisantes pour les circonscriptions électorales. Le projet de loi énumère ensuite certains critères.

Le sénateur Murray: Ces critères sont, pour la plupart, déjà dans la loi actuelle, de toute façon.

M. Milliken: La plupart d'entre eux, oui.

Le sénateur Murray: Ça dit ce que ça dit.

M. Milliken: On y définit également la communauté d'intérêts. On en expose les facteurs. Je crois savoir qu'on a réduit le nombre de points qui correspondent à cette définition par rapport au nombre qu'il y avait dans la loi précédente.

Le sénateur Murray: Ça va. J'admets cela, Monsieur Milliken.

Dans ce projet de loi, vous avez modifié encore davantage le concept d'égalité relative de l'électorat. Tout d'abord, il y a la question de l'absence de redistribution décennale dans certaines provinces. À vrai dire, cela pourrait faire en sorte que la tolérance de 25 p. 100 devienne une norme, mais nous ne nous attacherons pas à cette question.

Ensuite, après avoir énuméré ces critères, auxquels je ne m'oppose pas, l'alinéa 19(2)c) du projet de loi précise ensuite que les commissions ne peuvent recommander de modifier les limites existantes des circonscriptions électorales que si ces éléments sont suffisamment importants pour justifier les modifications. Voilà une directive explicite et directe adressée aux commissions: elles doivent faire tout leur possible pour préserver les limites existantes. À ce titre, il s'agit d'une grande modification du principe de l'égalité de l'électorat, lorsqu'on la combine à la tolérance de 25 p. 100.

Si vous me permettez un autre commentaire avant de répondre, je vous dirai que j'ai lu, à maintes reprises, le paragraphe 19(4) qui se veut une définition de «communauté d'intérêts». Loin de me rassurer, ce paragraphe me jette dans un désarroi encore plus grand puisqu'on y précise que les limites existantes ou traditionnelles des circonscriptions électorales constituent l'un des éléments de la communauté d'intérêts.

Je vous entends dire (comme vous l'avez fait plusieurs fois) que le gouvernement ou le comité n'avait pas l'intention de tenter à tout prix de préserver les délimitations des circonscriptions électorales existantes. Toutefois, je pense que c'est exactement le résultat de votre projet de loi.

M. Milliken: Ce n'était pas du tout notre intention.

[Text]

Senator Murray: I accept that it was not the intent.

Mr. Milliken: Nor the effect.

Senator Murray: It just happened.

Mr. Milliken: If you read the clause as a whole, Senator Murray, you will find that the principles set out in clause 19 are those set out in the *Carter* decision, especially at the beginning where we emphasize strongly the overriding principle of effective representation.

Senator Murray: This is like the devil quoting Scripture, Mr. Milliken.

Mr. Milliken: It is like quoting Scripture.

Senator Murray: You take a particular judgment and rely on it. However, as you have suggested, one must read all the provisions together.

I conclude that, read together, there is quite a serious modification of relative equality of voting power as defined in the jurisprudence.

We will have some experts appearing before us on this matter. I do not know what they will say, but I have suggested three or four names of witnesses. The government should always have the last word on a government bill. If you or the government feel that comments should be made in subsequent testimony before this committee, I hope you will come back and give us your views.

Mr. Milliken: I would be more than happy to return. Perhaps I could add something to my last reply.

I want to quote from Madam Justice McLachlin's decision in the *Carter* case where she said:

Factors like community history, community interests and minority representation may need to be taken into account to ensure that our legislative assemblies effectively represent the diversity of our social mosaic. These are but examples of considerations which may justify departure from absolute voter parity in the pursuit of more effective representation; the list is not closed.

I read that quotation because presumably those factors are considered by a commission which draws a set of boundaries once. We are saying, "Let us not change those boundaries for no reason."

One example facing the committee — and part of the reason why this clause was included in the bill — arose in the Newfoundland riding of Bonavista—Trinity—Conception with a shift in boundaries. A chunk of land that was added to or taken away from that riding in 1985 was either added to or taken away in the latest round of proposals. In other words, while there was no change in the population of Bonavista—Trinity—Conception, a sizable chunk of land was transferred into the riding one time and out of it the next and onto the adjoining riding of St. John's East.

[Traduction]

Le sénateur Murray: Je veux bien l'admettre.

M. Milliken: Cela n'a pas cet effet non plus.

Le sénateur Murray: Pourtant, ça s'est produit.

M. Milliken: Si vous lisez l'article 19 intégralement, sénateur Murray, vous verrez que les principes qui y sont exposés sont ceux qui ont été établis dans l'arrêt *Carter*; regardez tout spécialement le début, où nous soulignons fermement la suprématie du principe de représentation effective.

Le sénateur Murray: C'est comme si le diable citait l'Évangile, Monsieur Milliken.

M. Milliken: C'est comme citer l'Évangile.

Le sénateur Murray: Vous adoptez une opinion particulière, et vous vous y tenez. Cependant, comme vous l'avez suggéré, il faut lire les dispositions ensemble.

Selon moi, lorsqu'on les lit ensemble, elles produisent une modification assez marquée de l'égalité relative de l'électorat, tel que la définit la jurisprudence.

Certains experts viendront témoigner à ce sujet. Je ne sais pas ce qu'ils diront, mais j'ai suggéré les noms de trois ou quatre témoins. C'est le gouvernement qui devrait toujours avoir le dernier mot pour les projets de loi gouvernementaux. Si vous-même ou le gouvernement avez l'impression qu'il faudrait faire des commentaires quant aux témoignages qui seront faits par la suite devant notre comité, j'espère que vous reviendrez pour nous donner vos opinions.

M. Milliken: Avec le plus grand plaisir. Permettez-moi d'ajouter quelque chose à ma dernière réponse.

Je veux citer Mme la juge McLachlin, dans l'arrêt *Carter*:

Si l'on veut que nos assemblées législatives représentent adéquatement la diversité de notre mosaïque sociale, on peut devoir tenir compte de facteurs comme l'histoire de la communauté, les intérêts communautaires et la représentation des minorités. Ce ne sont là que quelques exemples des raisons qui peuvent justifier un écart par rapport à la parité absolue de l'électorat dans la recherche d'une représentation plus efficace; il peut y en avoir d'autres.

J'ai lu cette citation parce que ces facteurs pourraient être pris en considération par une commission qui établit des délimitations. Nous disons: «Ne changeons pas inutilement les limites de ces circonscriptions électorales.»

Par exemple, et c'est en partie pourquoi la disposition fait partie du projet de loi, le comité doit régler le problème survenu dans la circonscription terre-neuvienne de Bonavista—Trinity—Conception, où les limites ont été révisées. Un segment de terrain qui avait été ajouté ou enlevé à cette circonscription en 1985 a été soit ajouté, soit enlevé au moment des plus récentes propositions. Autrement dit, même si la population de Bonavista-Trinity-Conception n'a pas changé, il y a un segment notable de terrain qui a été intégré à la circonscription un moment donné, puis qui a été supprimé la fois suivante, et intégré à la circonscription d'après, celle de St. John's Est.

{Texte}

Senator Murray: There are public hearings for that purpose.

Mr. Milliken: Why are we going to the expense and trouble of a commission and public hearings to deal with a shift in property when it has no effect upon the population of the two ridings? We do not want commissions to fiddle around unnecessarily. If there are good reasons to make adjustments for voter parity or effective representation, then, by all means, make adjustments to the boundaries. However, we should not change them just for the sake of making changes. That was the reason behind clause 19(2)(c).

Read the whole clause and note the order in which the articles to subclause 19(2) are set out. This was the last item. We deliberately set out principles and criteria for the decisions of commissions. That order is intended to cause the commissions to work towards voter parity, rather than giving them "carte blanche" to change the riding boundaries without rhyme or reason.

Senator Murray: That points out the comment I made in my opening remarks that hard cases make a bad bill.

Mr. Milliken: Yes, but this is a good bill, Senator Murray.

The Chairman: We intend to sit next Thursday to hear *inter alia* Mr. Kingsley. We have set a day aside to hear from the experts on May 29.

Mr. Milliken, if you wish to come back during that week, you may.

Mr. Milliken: I am in the hands of the committee.

Senator Carstairs: When Senator Murray began his presentation, he spoke about the fact that he thought the smaller provinces would object to larger provinces getting more seats. However, my understanding is that some of the smaller provinces were concerned about what would happen to some of the other smaller provinces.

For example, if Newfoundland was to lose a seat, its provincial quotient would go to 94,745, as opposed to PEI, which has a quotient of 32,441. PEI would always be protected by its four seats because it has four senators.

Saskatchewan, on the other hand, has only six senators, despite a considerably larger population. It felt that losing a seat would squash its opportunities. The same is true for Manitoba.

Is it your understanding that the concern of smaller provinces is that they will become even less equal among each other?

Mr. Milliken: There is no doubt that would be the case. The inequities created by the Senate floor provisions in the Constitution are quite serious.

Every time you restrict the growth of the House of Commons, you exacerbate the differences between the provinces who are "bumping" on the Senate floor and the other provinces. The Senate floor, as you have pointed out, is variable. It does not reflect anything like population. We have this unusual situation

{Translation}

Le sénateur Murray: Il y a des audiences publiques pour cela.

M. Milliken: Pourquoi consacrons-nous le temps et l'argent que supposent une commission et des audiences publiques quand il s'agit d'une modification qui n'a aucune incidence sur la population des deux circonscriptions? Nous ne voulons pas que les commissions perdent leur temps avec cela. Si les modifications sont fondées, pour des raisons de parité électorale ou d'efficacité de la représentation, alors, la révision des limites s'impose — tout à fait. Par contre, rien ne sert de changer pour changer. C'est l'idée qui a motivé l'établissement de l'alinéa 19(2)c).

Lisez la disposition entière: notez l'ordre dans lequel les éléments du paragraphe 19(2) sont établis. C'est le dernier élément. Nous avons établi à dessein des principes et des critères pour régir les décisions des commissions. L'ordre vise à pousser les commissions à tendre à la parité électorale, plutôt qu'à leur donner carte blanche pour réviser les limites au petit bonheur.

Le sénateur Murray: Cela fait ressortir une observation que j'ai faite dans ma déclaration préliminaire : le projet de loi motivé par un cas d'exception est un mauvais projet de loi.

M. Milliken: Oui, mais il s'agit ici d'un bon projet de loi, sénateur.

Le président: Nous avons l'intention de siéger jeudi prochain pour entendre, entre autres, M. Kingsley. Nous avons réservé une journée au témoignage des spécialistes, soit le 29 mai.

Monsieur Milliken, vous pouvez revenir au cours de cette semaine-là, si vous le désirez.

M. Milliken: Je m'en remets au comité.

Le sénateur Carstairs: Au début de son exposé, le sénateur Murray a parlé du fait que, selon lui, les petites provinces s'opposeraient à l'idée que les grandes provinces obtiennent un plus grand nombre de sièges. Toutefois, d'après ce que j'en sais, certaines des petites provinces se préoccupent de ce qui pourrait arriver à certaines autres petites provinces.

Par exemple, si Terre-Neuve devait perdre un siège, son quotient serait de 94 745, par opposition à celui de l'Île-du-Prince-Édouard, qui s'établirait à 32 441. L'Île-du-Prince-Édouard serait encore protégée par quatre sièges, car elle compte quatre sénateurs.

La Saskatchewan, par ailleurs, ne compte que six sénateurs, malgré le fait qu'elle ait une population beaucoup plus importante. Elle estime que la perte d'un siège lui enlèverait des possibilités. Il en vaut de même pour le Manitoba.

À votre avis, les petites provinces se préoccupent-elles de la possibilité que la disparité entre elles soit encore plus grande?

M. Milliken: Il ne faut aucun doute que ce serait le cas. Les iniquités créées par les dispositions établissant le nombre minimal de sièges au Sénat, dans la Constitution, sont très sérieuses.

Chaque fois que vous limitez la croissance de la Chambre des communes, vous creusez l'écart entre les provinces qui augmentent leur influence au Sénat et les autres. Le nombre minimal de sièges au Sénat, comme vous l'avez fait remarquer, est variable. Il ne reflète aucunement la population. Nous avons une situation

[Text]

where Alberta, Saskatchewan, Manitoba and British Columbia, all with six seats, face problems. If there were not the restriction of losing only one seat, some of the provinces would lose considerably more. I look at Saskatchewan in that regard. Manitoba would lose two if that were not in place.

Senator Murray: If what were not in place?

Mr. Milliken: If we did not have a rule that they only lost one seat, as you suggested, Senator Murray. If we took out the grandfather clause that exists presently, which we can move without provincial concurrence in a constitutional amendment, wholesale losses would be suffered by the provinces. The number is four in Saskatchewan and two in Manitoba. This would be quite serious.

Senator Murray: Without the grandfather clause — that is, the cushion — Quebec would lose four seats. Saskatchewan would also lose four.

Mr. Milliken: Yes, and Manitoba would lose three.

Senator Murray: New Brunswick and PEI, which are now protected by the Senate floor, would, in the absence of that clause, lose three each. Nova Scotia and Newfoundland would each lose one. However, there are ways of cushioning such a loss.

The Chairman: The grandfather clause covers that anyway.

Mr. Milliken: Yes, and we have not touched that. We were reluctant to touch it. For the sake of six seats, we did not think it was worth amending the grandfather clause. That was the basic tradeoff. If a lot seats had been involved, we might have looked at the situation definitely.

I think you are right, Senator Carstairs. There was concern among the small provinces as well.

Senator Carstairs: Manitoba had a boundary review in 1990. Up to that point, the seats in rural Manitoba and the city of Winnipeg were relatively even, although it had been clear since World War II that the higher percentage of the population in the province was located in the city of Winnipeg. The boundary review in 1990 resulted in 31 seats being allotted to the city of Winnipeg and 26 outside the city of Winnipeg. The review only arranged for approximately 54 per cent of the seats to be located in Winnipeg, despite the fact that 60 per cent of the population was located in the city of Winnipeg.

Manitoba has a history of one of the fairest boundary reorganization processes in the country, to the credit of Duff Roblin when he was premier. He put into place an act which ensured that the president of the University of Manitoba, the president of the Union of Manitoban municipalities and the chief justice would establish the boundaries for that province. It has been that way ever since and has worked extremely well. They recognized in the last legislation that the move towards more urban seats had to be slow and gradual. In other words, you could

[Traduction]

curieuse où l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba et la Colombie-Britannique, provinces qui ont toutes six sièges, éprouvent des problèmes. Si ce n'était qu'il est seulement possible de perdre un siège, certaines provinces pourraient en perdre beaucoup plus: je prends la Saskatchewan pour exemple. Le Manitoba pourrait en perdre deux, si cela ne valait pas.

Le sénateur Murray: Si quoi ne valait pas?

M. Milliken: S'il n'y avait pas une règle selon laquelle une province ne peut perdre qu'un siège, comme vous l'avez laissé entendre, sénateur Murray. Si on supprimait la disposition des droits acquis qui existe actuellement, ce que nous pouvons proposer sans la sanction des provinces dans une modification constitutionnelle, les provinces essuieraient de lourdes pertes. Le nombre s'établirait à quatre, en Saskatchewan, et à deux au Manitoba. Ce serait très sérieux.

Le sénateur Murray: Si ce n'était de la disposition des droits acquis (le coussin, pour ainsi dire) le Québec perdrait quatre sièges, la Saskatchewan en perdrait aussi quatre.

M. Milliken: Oui, et le Manitoba en perdrait trois.

Le sénateur Murray: Le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard, qui sont maintenant protégés par la règle, en perdraient, en l'absence de cette disposition, trois chacun. La Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve en perdraient un chacun. Tout de même, il y a des façons d'atténuer une telle perte.

Le président: La disposition des droits acquis le fait de toute façon.

M. Milliken: Oui, aussi, nous n'y avons pas touché. Nous étions réticents à l'idée d'y toucher. Nous n'étions pas d'avis qu'il valait la peine, pour six sièges, de modifier la disposition des droits acquis. Essentiellement, c'était là le compromis. S'il avait été question de nombreux sièges, nous aurions certainement pu envisager cela.

Je crois que vous avez raison, madame le sénateur. On s'en préoccupait également dans les petites provinces.

Le sénateur Carstairs: Il y a eu une révision des limites des circonscriptions au Manitoba en 1990. Jusqu'à ce moment-là, les sièges dans les régions rurales de la province et dans la ville de Winnipeg se trouvaient en nombre relativement égal, même s'il était clair que, depuis la Deuxième Guerre mondiale, la plus forte proportion de la population se trouvait à Winnipeg. La révision des limites qui a été faite en 1990 a abouti à l'attribution de 31 sièges à la ville de Winnipeg, et de 26 aux territoires extérieurs à la ville de Winnipeg. La révision n'a eu pour effet que d'accorder quelque 54 p. 100 des sièges à Winnipeg, malgré le fait que 60 p. 100 de la population de la province s'y trouve.

Historiquement, le Manitoba a pu compter sur un des processus les plus équitables pour ce qui touche la réorganisation des limites des circonscriptions électorales; le crédit en revient à Duff Roblin, qui était premier ministre. Il a fait adopter une loi garantissant que le président de l'Université du Manitoba, le président de l'Union of Manitoba Municipalities et le juge en chef délimitent les circonscriptions pour cette province. C'est comme cela que les choses se font depuis, et elles se sont extrêmement bien passées. On a reconnu, dans la dernière loi, que l'attribution de sièges

[Texte]

not take that 60 per cent quotient and all of a sudden reflect it the number of seats for the city of Winnipeg. That fact has been recognized this time around in Manitoba as well. The federal differentiation in seats is almost identical to the provincial differentiation. Meanwhile, everyone thinks Selkirk—Red River is a rural seat; however, it is now two-thirds urban. We almost have even-and-two-thirds realistic, urban seats in the province of Manitoba and six-and-one-third that are actually rural.

Did you examine any of the particular boundaries in the provinces across the country to ensure that the same types of fluctuations were relatively equal?

Mr. Milliken: No, we did not. Our approach to this issue was to decide on a principle and then leave it to the commissions to do the specific boundary adjustments. Our committee never really looked at the maps produced by the new commissions. Our view was that it was not our place to fix boundaries. Our job was to set up principles for that to be done by independent commissions. We have stayed with that principle throughout the process.

In looking at figures for existing ridings in Manitoba based on the 1991 census, there is a variation. Dauphin—Swan River, for example, is a minus 17 per cent provincial quotient, and Winnipeg North is 20 per cent. Winnipeg South is 20.3 per cent, the largest quotient over. Clearly, there is an imbalance in favour of rural Manitoba, but that is not unusual in the other provinces as well, partly because of size. The riding of Churchill, for example, is enormous in size. I do not have the figures in square miles, but it is one of the ten largest ridings in the country.

Senator Carstairs: It represents two-thirds of the province.

Mr. Milliken: Yes, and it is off 17 per cent from the quotient. That is a problem.

The committee realized that Canada is a huge geographic country. I might get shot by some members of the committee for saying this, but rural members clearly felt it was easier to represent an urban area than a rural area. That is their view. I am not sure they are right. Representing a largely urban area, I will not admit to that.

The Chairman: That is not unique to Manitoba. Many other provinces have huge ridings.

Senator Jessiman: Can you tell us at what stage the present commissions are? Have they completed everything except the filing of a final report?

[Translation]

urbains plus nombreux devait se faire lentement et progressivement. Autrement dit, on ne pouvait faire que le quotient de 60 p. 100 se reflète immédiatement dans le nombre de sièges établis pour la ville de Winnipeg. On a reconnu ce fait, cette fois, au Manitoba aussi. À l'échelon fédéral, la différence de sièges est presque identique à celle qui vaut à l'échelon provincial. Dans l'intervalle, tout le monde croit que Selkirk—Red River représente une circonscription rurale, alors que l'endroit est maintenant urbain aux deux tiers. Nous sommes au point où il y a presque sept sièges et deux tiers pour les circonscriptions urbaines au Manitoba, en étant réalistes, et six et deux tiers pour les circonscriptions rurales.

Avez-vous étudié la délimitation de circonscriptions particulières dans les provinces du pays, pour vous assurer que les mêmes genres de fluctuations étaient relativement égales?

M. Milliken: Non, nous n'avons pas fait cela. Nous avons choisi de décider d'un principe qui s'appliquait, puis de laisser aux commissions le soin de réviser les limites des circonscriptions particulières. Notre comité n'a jamais vraiment étudié les cartes produites par les nouvelles commissions. Notre point de vue était qu'il ne nous appartenait pas de fixer les limites. Notre travail consistait à établir des principes pour ce que les commissions indépendantes devaient accomplir. Nous nous en sommes tenus à ce principe tout au long de la démarche.

Si on regarde les chiffres pour les circonscriptions existantes au Manitoba, selon le recensement de 1991, on constate qu'il y a un écart. La circonscription de Dauphin—Swan River, par exemple, affiche un écart de moins 17 p. 100 par rapport au quotient provincial, alors que Winnipeg-Nord affiche un écart de 20 p. 100. Pour Winnipeg-Sud, il s'agit de 20,3 p. 100, soit le plus important quotient positif. Il y a certes un déséquilibre en faveur du Manitoba rural, mais ce n'est pas inhabituel, même dans les autres provinces, en partie à cause de la taille. La circonscription de Churchill, par exemple, est énorme sur le plan géographique. Je ne connais pas la superficie exacte, mais il s'agit de l'une des dix plus grandes circonscriptions du pays.

Le sénateur Carstairs: Les deux tiers de la province y sont représentés.

M. Milliken: Oui, elle accuse un écart de 17 p. 100 par rapport au quotient. Voilà un problème.

Le comité a réalisé que le Canada est un vaste pays sur le plan géographique. Il y a peut-être quelques membres du comité qui vont vouloir ma tête parce que je dis cela, mais les députés représentant une circonscription rurale sont convaincus qu'il est plus facile de représenter une circonscription urbaine qu'une circonscription rurale. C'est leur point de vue. Je ne suis pas certain qu'ils aient raison. Je représente moi-même une région urbaine assez grande, et je ne suis pas prêt à concéder ce point.

Le président: Ce n'est pas unique au Manitoba. De nombreuses autres provinces ont d'énormes circonscriptions.

Le sénateur Jessiman: Pouvez-vous nous dire où en sont les commissions? Est-ce qu'il leur reste seulement à déposer un rapport final?

[Text]

Mr. Milliken: Under the current arrangements, the House of Commons is entitled to hold a committee to hear representations by members based on the maps produced by the commissions. We have 60 days to do that. The 60 days will start on June 22, unless another bill is passed. I am optimistic that this bill will be passed by that time.

At the conclusion of that 60-day period, the comments of the committee are forwarded to the commissions, and they may change the maps again if they choose to do so. That completes the process. They have 30 days in which to do that. They are almost finished.

Senator Jessiman: That is approximately 90 days.

Mr. Milliken: That is correct.

Senator Jessiman: How much has been spent to date on those commissions?

Mr. Milliken: I can give you a figure.

Senator Jessiman: Is it somewhere in the vicinity of \$8 million to \$10 million?

Mr. Milliken: It is not quite that high. It is more like \$5 million.

Senator Jessiman: I thought the figure was approximately \$5 million last April.

Mr. Milliken: Yes. They may have had to spend another \$800,000 since then due to the Senate amendments.

Senator, \$5.175 million had been spent up to June 24. An additional \$836,000 was spent on the amendments to Bill C-18. The total amount is \$6.11 million.

Senator Jessiman: You just said — and I hope you meant it — that the government is conscious of saving money.

Mr. Milliken: Yes.

Senator Jessiman: Are these changes worth over \$6 million?

Mr. Milliken: I suspect so. The changes will result in more acceptable maps. The current maps can be used. It is not a matter of throwing them out; they are just being transferred.

Senator Jessiman: More acceptable to whom?

Mr. Milliken: To the general public and members of the House of Commons.

Senator Jessiman: The general public had input. These are independent people. The individuals appointed to these commissions could be the same people who may be appointed later, notwithstanding that other persons now have the right to put in an application. The chairperson is still the same; correct?

Mr. Milliken: Well, the Chief Justice. It is the same method of appointment.

[Traduction]

M. Milliken: Selon les modalités en vigueur, la Chambre des communes a le droit, par l'entremise d'un comité, d'entendre les arguments présentés par les membres, en fonction des cartes produites par les commissions. Nous disposons de 60 jours pour le faire. Les 60 jours en question commenceront le 22 juin, à moins qu'un autre projet de loi ne soit adopté. Je crois bien que ce projet de loi sera adopté d'ici ce moment-là.

Au terme de cette période de 60 jours, les observations du comité sont transmises aux commissions, qui peuvent changer les cartes encore une fois si elles choisissent de le faire. La démarche se termine là. Elles disposent de 30 jours pour faire cela. Elles ont presque fini.

Le sénateur Jessiman: Cela fait 90 jours environ.

M. Milliken: C'est exact.

Le sénateur Jessiman: Combien ont coûté ces commissions jusqu'à maintenant?

M. Milliken: Je peux vous donner des chiffres.

Le sénateur Jessiman: Est-ce autour de 8 ou de 10 millions de dollars?

M. Milliken: Ce n'est pas si élevé. C'est plus près de 5 millions de dollars.

Le sénateur Jessiman: Je croyais que c'était 5 millions de dollars environ au mois d'avril dernier.

M. Milliken: Oui. Depuis, elles ont peut-être dû dépenser encore 800 000 \$, en raison des modifications du Sénat.

Sénateur, on avait dépensé 5,175 millions de dollars au 24 juin. Les modifications du projet de loi C-18 ont coûté 836 000 \$ en plus. Le total fait 6,11 millions de dollars.

Le sénateur Jessiman: Vous venez de dire (et j'espère que vous y croyez vraiment) que le gouvernement est conscient de la nécessité de faire des économies.

M. Milliken: Oui.

Le sénateur Jessiman: Ces modifications valent-elles plus de 6 millions de dollars?

M. Milliken: Je soupçonne qu'elles le valent. Les modifications donneront des cartes plus acceptables. On peut se servir des cartes actuelles. L'idée n'est pas de les jeter. C'est seulement de les transférer.

Le sénateur Jessiman: Plus acceptables pour qui?

M. Milliken: Pour le grand public et pour les députés à la Chambre des communes.

Le sénateur Jessiman: Le grand public a pu donner son avis. Ce sont des gens indépendants. Les personnes nommées à ces commissions devraient être les mêmes personnes qui peuvent être nommées plus tard, même si d'autres personnes ont maintenant le droit de présenter une demande. Le président est le même n'est-ce pas?

M. Milliken: Eh bien, le juge en chef... le mode de nomination est le même.

[Texte]

Senator Jessiman: The Speaker of the House of Commons still has the authority to appoint the other two commissioners. There is nothing in this bill that compels him to appoint anyone other than whom he decides he should appoint, although he may have more information because he will have applications; is that correct?

Mr. Milliken: That is certainly true.

I wanted to check my facts before I stated this, but in the case of one of the commissions, there was a dissenting opinion by one of the members on the provincial system of readjustment. This is not a case of the public being satisfied. We think there is genuine dissatisfaction on the part of the public, and this is evidenced by the fact that the commission was split.

Senator Jessiman: How many commissions were there?

Mr. Milliken: There would have been 11. There was one in the Northwest Territories. In this bill, you will notice that we will not have that again.

Senator Jessiman: I thought that one or two provinces did not have a commission.

Mr. Milliken: No. They all had to have a commission, and we were hoping to get rid of that requirement.

Senator Jessiman: Have the commissions always been unanimous in the last 30 years?

Mr. Milliken: I do not think so, but I do not know for sure.

Senator Jessiman: In which province did we have a dissent?

Mr. Milliken: I believe New Brunswick had a dissent.

Senator Murray: That had to do with the population of Acadian ridings in the north. After the public hearings, the majority pretty much held to their original plan, which was to recognize the larger populations in southern New Brunswick.

Senator Jessiman: The procedure under the new bill does not guarantee that you will not have dissenting opinions.

Mr. Milliken: No.

Senator Jessiman: Surely you are not saying that we should spend \$6 million because one person in New Brunswick, who was appointed in the same way that he could be appointed again, had a dissenting opinion. Should the taxpayers of Canada then have to pay an extra \$6 million?

Mr. Milliken: Every time the process has been suspended in the past, this is exactly what happened. It happened in 1995.

Senator Jessiman: From what I have read, they were not at the stage where they were only 90 days from completion.

Mr. Milliken: They were certainly at the stage they were last in when this bill first came to the Senate as Bill C-18.

[Translation]

Le sénateur Jessiman: Le président de la Chambre des communes est encore habilité à nommer deux autres commissaires. Il n'y a rien dans ce projet de loi qui l'oblige à nommer une personne d'autre que quiconque il décide de nommer lui-même, même s'il disposera de plus de renseignements, car il aura des demandes, n'est-ce pas?

M. Milliken: C'est tout à fait juste.

Je veux obtenir des confirmations avant de m'avancer, mais dans un cas, un membre d'une commission avait une opinion dissidente à propos du système provincial de rajustement. Il ne s'agit pas de s'assurer que le grand public est satisfait. Nous croyons que le public est vraiment mécontent, et le fait que la commission soit partagée sur la question en témoigne.

Le sénateur Jessiman: Combien de commissions y a-t-il eu?

M. Milliken: Il y en aurait eu 11. Il y en avait une dans les Territoires du Nord-Ouest. Dans ce projet de loi, vous allez remarquer que ce ne sera plus le cas.

Le sénateur Jessiman: Je croyais qu'il y avait une province ou deux qui n'avaient pas de commission.

M. Milliken: Non. Elles devaient toutes avoir une commission, et nous espérons pouvoir nous débarrasser de cette obligation.

Le sénateur Jessiman: Les commissions se sont-elles toujours entendues à l'unanimité depuis 30 ans?

M. Milliken: Je ne crois pas, mais je ne saurais le dire avec certitude.

Le sénateur Jessiman: Dans quelle province y a-t-il eu dissension?

M. Milliken: Il y a eu dissension au Nouveau-Brunswick, je crois.

Le sénateur Murray: Cela avait trait à la population des circonscriptions acadiennes dans le Nord. Après les audiences publiques, la majorité s'en est tenue essentiellement au plan initial, qui consistait à reconnaître les populations plus nombreuses du sud du Nouveau-Brunswick.

Le sénateur Jessiman: La démarche prévue dans le projet de loi ne garantit pas qu'il n'y aura pas d'opinion dissidente.

M. Milliken: Non.

Le sénateur Jessiman: Certes, vous ne dites pas que nous devrions dépenser six millions de dollars parce qu'il y a une personne au Nouveau-Brunswick, nommée de la même façon qu'elle pourrait être nommée à nouveau, qui a eu une opinion dissidente. Les contribuables du Canada devraient-ils alors avoir à assumer six millions de dollars en plus?

M. Milliken: Toutes les fois où la démarche a été interrompue par le passé, c'est exactement ce qui s'est produit. C'est arrivé en 1995.

Le sénateur Jessiman: D'après ce que j'ai lu, on n'en était pas au point où il ne restait que 90 jours pour terminer.

M. Milliken: Elles en étaient certainement à l'étape où elles étaient rendues en juin dernier, au moment où ce projet de loi est d'abord apparu au Sénat, sous le nom de projet de loi C-18.

[Text]

Senator Murray: You were making changes in the allocation of seats between provinces, were you not, in all of those cases?

Mr. Milliken: That may have happened subsequently.

Senator Murray: Was that the purpose?

Mr. Milliken: In part.

Senator Jessiman: I think you said "yes" to my previous question, but I want to make certain you did.

Is the new procedure to appoint commissioners — be it the chair or the other two members — exactly the same as it is now?

Mr. Milliken: No, it is not.

Senator Jessiman: Does the Speaker have the last word?

Mr. Milliken: No.

Senator Jessiman: He has more information, or may have more information.

Mr. Milliken: The house has the last word because the house can block the Speaker. There is a significant difference there.

Senator Jessiman: Yes.

You say that members of the house gave up something.

Mr. Milliken: Yes.

Senator Jessiman: All they were giving up was the right to object. There would be some consultation. There was no power in the house.

If you do not like what is presented to you, you have 60 days to say something to the independent commissions.

Mr. Milliken: Which they could ignore.

Senator Jessiman: The members of the house have not given up much at all, and they have taken more power. I thought the system was supposed to be independent.

Mr. Milliken: They have given up something that I think is significant. Members have the exclusive right to go to this parliamentary committee. This is not a case where the committee has hearings and invites members of the public. I presume they could, but, in practice, the audience is restricted to members of Parliament. The committee was intended as their final kick at the can.

I would have thought a commission would be reluctant to ignore all the advice from a committee of Parliament that heard objections from members of Parliament representing, as they do, the constituencies in question. If I, as a member of a commission, received a recommendation from a parliamentary committee, I would consider it seriously before putting a stamp of approval on a map I put forward.

My guess is that this special privilege gave members a say that they will not have under the new legislation. They will have to appear, as the public appears, before the commission and make their points in public, not in a committee hearing in Ottawa where

[Traduction]

Le sénateur Murray: Dans tous les cas, vous apportiez des modifications à la répartition des sièges entre les provinces, n'est-ce pas?

M. Milliken: C'est peut-être ce qui s'est produit par la suite.

Le sénateur Murray: Était-ce là l'intention?

M. Milliken: En partie.

Le sénateur Jessiman: Je pense que vous avez répondu «oui» à ma question précédente, mais je veux m'en assurer.

La nouvelle procédure utilisée pour nommer les commissaires (qu'il s'agisse du président ou des deux autres membres) est-elle exactement la même qu'aujourd'hui?

M. Milliken: Non.

Le sénateur Jessiman: C'est le président qui a le dernier mot?

M. Milliken: Non.

Le sénateur Jessiman: Il dispose de plus d'information, ou encore il peut avoir plus d'information en sa possession.

M. Milliken: C'est la Chambre qui a le dernier mot parce qu'elle peut contrecarrer le président. C'est là une nuance importante.

Le sénateur Jessiman: Oui.

Vous dites que les députés ont renoncé à quelque chose.

M. Milliken: Oui.

Le sénateur Jessiman: Ils n'ont renoncé qu'à leur droit d'opposition. Il y aurait certaines consultations. La Chambre n'avait aucun pouvoir.

Si ce qui est présenté vous déplaît, vous avez 60 jours pour faire part aux commissions indépendantes de votre avis.

M. Milliken: Dont ils pourraient faire abstraction.

Le sénateur Jessiman: Les députés n'ont pas renoncé à grand-chose, et ils ont obtenu plus de pouvoirs. Je pensais que le mécanisme devait être indépendant.

M. Milliken: Ils ont renoncé à quelque chose qui, à mon avis, est important. Il n'y a que les députés qui aient le droit de s'adresser à ce comité parlementaire. Lorsque le comité tient des audiences et invite des citoyens à y participer, il n'en va pas de même. Je suppose que la chose serait possible, mais, en pratique, l'auditoire se compose uniquement de députés. Le comité devait constituer leur ultime recours.

J'aurais pensé qu'une commission se montrerait réticente à l'idée de faire abstraction de tous les avis reçus d'un comité du Parlement ayant entendu les objections de députés représentant effectivement les circonscriptions en question. Si, en tant que membre d'une commission, je recevais une recommandation d'un comité parlementaire, j'y songerais à deux fois avant d'approuver une carte que j'aurais proposée.

Mon impression est que les députés, grâce à ce privilège particulier, ont un mot à dire qu'ils n'auront plus en vertu des nouvelles dispositions législatives. Au même titre que les citoyens, ils devront comparaître devant la commission et soulever

[Texte]

a report or a document is sent off to the commission. I think that represents a fairly significant change.

In the appointment process itself, as you know, members will have the final say if they do not agree with the nominee put forward by the Speaker. That is a significant change in the current appointment process where the members effectively have no say.

Senator Jessiman: Does it make the process less independent?

Mr. Milliken: Slightly, but while the Speaker, as Senator Murray pointed out, is elected by all members, a speaker not seeking re-election has perhaps other interests that he or she may or may not choose to pursue and, therefore, may not be quite so responsive to the interests of the members. That is part of the reason this change was made — to force meaningful consultation with the members.

Senator Jessiman: A commission recommended that the variance be 15 per cent, but you can go above 25 per cent in extraordinary circumstances.

Mr. Milliken: Yes, you can.

Senator Jessiman: Was that concept of "extraordinary circumstances" something your committee recommended, or was it put into the legislation after you reported the bill?

Mr. Milliken: It was put into the legislation through amendments in committee after second reading of the bill in the house.

Senator Jessiman: Are there other differences between the bill your committee prepared and the bill that is now before us?

Mr. Milliken: Minor changes were made by the government to the bill that the committee recommended when the government bill was introduced in the house.

Senator Jessiman: I am sorry. You submitted a bill or your recommendations, and the government said, "Thank you, we will accept it, but we want you to change it in this way." What are the changes between what the committee suggested and what we now have?

Mr. Milliken: We submitted our report to the house. The government then introduced the bill. The changes made by the government to what the committee recommended had to do with the French version of the bill. They were very technical but minor in nature. Our French draft was considered insufficient in terms of its legal language. I think there were 30 or 40 changes. They did not change the substance of the bill.

[Translation]

leurs objections en public, et non dans le cadre d'une audience tenue devant un comité, à Ottawa, où un rapport ou un document est acheminé à la commission. Je pense qu'il s'agit là d'une modification relativement importante.

En ce qui concerne la procédure de nomination elle-même, comme vous le savez, les députés auront, en cas de désaccord avec le nom des candidats avancés par le président, le dernier mot. Par rapport à la procédure de nomination actuelle, en vertu de laquelle les députés n'ont pas, dans les faits, leur mot à dire, il s'agit d'une modification importante.

Le sénateur Jessiman: La procédure s'en trouve-t-elle moins indépendante?

M. Milliken: Légèrement, mais puisque le président, comme le sénateur Murray l'a fait remarquer, est élu par l'ensemble des députés, un président qui ne cherche pas à se faire réélire aura peut-être d'autres intérêts qu'il cherchera ou non à défendre par ailleurs. Dans ce cas, il risque d'être moins réceptif aux intérêts des députés. Voilà donc pourquoi cette modification a été apportée, pour forcer les consultations significatives auprès des députés.

Le sénateur Jessiman: Une commission a recommandé que l'écart soit de 15 p. 100, mais, dans des circonstances extraordinaires, on peut aller jusqu'à plus de 25 p. 100.

M. Milliken: Oui, c'est possible.

Le sénateur Jessiman: La notion de «circonstances extraordinaires» a-t-elle été recommandée par votre comité, ou a-t-elle été ajoutée aux dispositions législatives après que vous ayez fait rapport du projet de loi?

M. Milliken: Les dispositions ont été modifiées en comité après la deuxième lecture du projet de loi en Chambre.

Le sénateur Jessiman: Y a-t-il d'autres différences entre le projet de loi préparé par votre comité et celui qui est actuellement devant nous?

M. Milliken: Le gouvernement a apporté au projet de loi des modifications mineures recommandées par le comité lorsque le projet de loi du gouvernement a été déposé en Chambre.

Le sénateur Jessiman: Je m'excuse. Vous avez présenté un projet de loi ou vos recommandations, et le gouvernement a dit: «Merci, nous allons l'accepter, mais nous tenons à ce que vous le modifiiez de telle ou telle manière.» Quelle différence y a-t-il entre ce que le comité a proposé et ce qui se trouve actuellement devant nous?

M. Milliken: Nous avons présenté notre rapport à la Chambre. Le gouvernement a alors déposé le projet de loi. Les modifications apportées par le gouvernement à ce que le comité avait recommandé avaient trait à la version française du projet de loi. Il s'agissait de modifications très techniques, mais mineures. Du point de vue du langage juridique utilisé, la version française était jugée insuffisante. Je pense qu'on a apporté 30 ou 40 modifications. Elles n'ont pas modifié la substance du projet de loi.

[Text]

The one other change the government made had to do with the "coming into force" provision. The drafters provided a coming into force on Royal Assent rather than on proclamation, which was what we had provided. Other than that, the government made no changes to this bill.

When the bill came to the committee after second reading in the house, we made one further change. We deleted a provision allowing for a schedule of special ridings to be added to the bill. Instead, we put the power back in the commission to create these special ridings in limited circumstances where the riding was geographically isolated from the province and where it was under 25 per cent of the provincial quotient. It had to be undersized in population, and it had to be geographically isolated from the rest of the province. Those were the two requirements.

This provision would clearly apply to a riding such as Labrador. As far as the committee could determine, there was general agreement among the members in Newfoundland that the six ridings on the island were prepared to represent a larger number of people so that the riding of Labrador could be a separate riding in spite of its much lower population. I believe it is 62 per cent off the provincial quotient. It is much undersized in population, but it is an enormous riding. Given its geographic separation from the province, it fits clearly within the parameters we set out for the new restrictions.

We are optimistic that this example will be one of very few.

Senator Jessiman: Under the bill, it is obligatory for a commission to produce three maps. What happens if the three members of the commission decide that this is the only way it should be? Do they just make them up?

Mr. Milliken: Yes, and they have the capacity to do that.

Senator Andreychuk: What are we trying to accomplish? Thirty years ago the process was not concerned with the efficiency of the system as much as with the fairness of the system. The purpose of the act is to allow for an equality of opportunity for Canadians to serve in Parliament. The fact that you are already in Parliament should not give you a head start in perpetuating yourself in the House of Commons.

Why do you say that the residency requirement is not important for commissioners? I come from Saskatchewan where there is a healthy scepticism about the fact that often we are overlooked for appointments. Comments are often made to the effect that no one can be found in Saskatchewan to represent the national interest. The residency requirement is a fundamental point of justice and should not be overlooked.

The fact that there are no commissions in Saskatchewan and Manitoba because of current population trends removes a certain comfort factor. It is like being told, "Trust us because this is good

[Traduction]

L'autre modification apportée par le gouvernement concernait la disposition relative à l'«entrée en vigueur». Les rédacteurs ont indiqué que le projet de loi allait entrer en vigueur au moment de la sanction royale et non au moment de la promulgation, comme nous l'avions indiqué. Sinon, le gouvernement n'a apporté aucune modification au projet de loi.

Lorsque, après la deuxième lecture, le projet de loi est revenu devant le comité, nous avons apporté une autre modification. Nous avons radié une disposition prévoyant qu'une annexe concernant les circonscriptions particulières serait ajoutée au projet de loi. Nous avons plutôt redonné à la commission le pouvoir de créer de telles circonscriptions dans des circonstances données, c'est-à-dire lorsque la circonscription est isolée de la province sur le plan géographique et qu'elle se situe à moins de 25 p. 100 du quotient provincial. La circonscription devait compter un nombre d'électeurs inférieur à la moyenne et se trouver dans une région isolée du reste de la province sur le plan géographique. Tels étaient les deux critères.

Une telle disposition s'appliquerait de toute évidence à une circonscription comme celle du Labrador. D'après les conclusions du comité, les députés de Terre-Neuve étaient généralement d'accord pour dire que les six circonscriptions de l'île étaient disposées à représenter un plus grand nombre de personnes de manière à ce que la circonscription du Labrador puisse constituer une circonscription distincte, malgré sa population beaucoup plus réduite. Je pense qu'il s'agit de 62 p. 100 du quotient provincial. La population est très réduite, mais il s'agit d'une énorme circonscription. Comme elle est détachée du reste de la province sur le plan géographique, elle correspond de toute évidence aux paramètres définis dans les nouveaux critères.

Nous pensons qu'il s'agira de l'un des rares exemples de ce genre.

Le sénateur Jessiman: En vertu du projet de loi, une commission a l'obligation de préparer trois cartes. Qu'arrive-t-il si les trois membres de la commission décident qu'il n'y a qu'une façon de faire? Doivent-ils en inventer d'autres de toutes pièces?

M. Milliken: Oui, et ils en ont la capacité.

Le sénateur Andreychuk: Que cherchons-nous à accomplir? Il y a 30 ans, on s'inquiétait non pas tant de l'efficacité du système que de son équité. La loi a pour but de donner aux Canadiens une chance égale de siéger au Parlement. Le fait que vous soyez déjà au Parlement ne devrait pas vous donner une longueur d'avance. Le moment venu de défendre votre siège à la Chambre des communes.

Pourquoi dites-vous que le critère de résidence n'est pas important pour les commissaires? Je viens de la Saskatchewan, une province dont les résidents ont souvent le sentiment, non sans raison, d'être oubliés à l'occasion des nominations. On me dit souvent qu'il ne se trouve personne en Saskatchewan pour défendre l'intérêt national. Le critère de résidence, qui constitue un des pivots de la justice, ne devrait pas être omis.

Le fait que, en raison des tendances démographiques actuelles, il n'y ait pas de commission en Saskatchewan et au Manitoba nous prive d'un certain facteur de confort. C'est comme si on

[Texte]

er you; our figures are correct, and you do not need a commission." What is wrong with having the protection of a commission to review and verify that there is no need to have an ongoing commission?

To leave the final say with parliamentarians as opposed to a commission puts this issue right where it was 30 years ago. The objective should be to remove parliamentarians from the process determining their riding boundaries.

Impartiality and equality of opportunity for all citizens to be involved in the process are important factors. The residency requirement, the cancelling of commissions and leaving the final say with parliamentarians makes the system entirely too comfortable for existing parliamentarians.

Would you care to comment, Mr. Milliken?

Mr. Milliken: I do not underestimate the importance of the residency requirement. Its omission was an oversight. However, I stated that since there was no attempt on the part of either the government or the committee to change that requirement, we did not intend to change it. Given the Speaker's obligation to go to the house, no one would be appointed from outside a province to do the work in a province.

If that were the only recommended change to this bill, I would hope it would not be necessary to make such an amendment. It can be picked up another day. However, I am sure there will be no appointments that are not soundly geographically based in a province. We did not intend to change that provision. It was a mere oversight.

With respect to the need for commissions, I point out the example of Newfoundland. If the population of the province were static, there were no migration to St. John's, and things were essentially the same as they were 10 years before, a commission could not be appointed. The committee was strongly of the view that no commission be appointed merely to look the situation over.

On the other hand, if the premier or members from Newfoundland felt a need for a commission due to population shifts or because some region was perilously close to the 25 per cent quotient or people were tired of voting in the same riding, anyone, citizens included, could make a representation to the Chief Electoral Officer and to the Speaker of the House of Commons asking them to appoint a commission. That avenue was liberally opened up so that something could be done in cases of dissatisfaction.

For example, there is a very static population in Prince Edward Island. The four ridings are all very close to the quotient. Therefore, we would never expect another redistribution in that province.

Sénateur Murray: You probably did it pretty cheaply, or the commission did. I understand only one person turned up at the public hearing. At any rate, there was only one meeting.

[Translation]

nous disait: «Faites-nous confiance parce qu'il y va de votre intérêt; nos données sont exactes, et vous n'avez pas besoin de commission.» Qu'y a-t-il de mauvais dans le fait d'être protégé par une commission chargée d'étudier et de vérifier si la présence d'une commission permanente s'impose ou non?

En laissant le dernier mot aux parlementaires plutôt qu'à une commission, on revient 30 ans en arrière. On devrait avoir pour objectif d'enlever aux parlementaires le soin de délimiter les frontières de leurs circonscriptions.

Assurer l'impartialité et donner à tous les citoyens une chance égale de participer au processus: voilà des facteurs importants. Le critère de résidence, l'élimination des commissions et le fait de laisser le dernier mot aux parlementaires facilitent beaucoup trop le processus pour ceux qui sont déjà en place.

Avez-vous des commentaires, Monsieur Milliken?

M. Milliken: Je ne sous-estime pas l'importance du critère de résidence. S'il ne se trouve pas dans le projet de loi, c'est à la suite d'un oubli. Comme ni le gouvernement ni le comité n'ont tenté de modifier ce critère, nous n'avions pas l'intention de le faire. Étant donné l'obligation qu'a le président de passer par la Chambre, jamais une personne de l'extérieur de la province ne sera nommée pour y travailler.

S'il s'agissait là du seul changement qu'on recommande d'apporter au projet de loi, je ne pense pas qu'il serait nécessaire de procéder à une telle modification. On pourrait s'en occuper à un autre moment. Toutefois, je suis certain qu'on ne procédera pas, dans une province, à des nominations qui ne sont pas justifiées sur le plan géographique. Nous n'avions pas l'intention de modifier cette disposition. Il s'est agi d'un simple oubli.

En ce qui touche la nécessité des commissions, je vous renvoie à l'exemple de Terre-Neuve. Si la population de la province était statique, qu'il n'y avait pas de migration vers St. John's et que les choses étaient essentiellement comme il y a dix ans, une commission ne devrait pas être formée. Les membres du comité étaient fortement d'avis qu'aucune commission ne devrait être formée à seule fin d'examiner la situation.

Par ailleurs, si le premier ministre ou les députés de Terre-Neuve croient que la formation d'une commission s'impose en raison de mouvements de population, du fait qu'une région donnée s'approche dangereusement du quotient de 25 p. 100 ou de la lassitude de citoyens qui en auraient assez de voter dans la même circonscription, toute personne, les citoyens y compris, pourraient exercer des pressions auprès du directeur général des élections et du président de la Chambre des communes, afin qu'une commission soit formée. Nous avons délibérément gardé cette possibilité ouverte de manière à ce qu'on puisse faire quelque chose en cas d'insatisfaction.

Par exemple, l'Île-du-Prince-Édouard se caractérise par une population très statique. Les quatre circonscriptions sont toutes très près du quotient. Par conséquent, nous ne nous attendons pas à ce qu'on procède à un nouveau redécoupage dans la province.

Le sénateur Murray: Vous vous en êtes probablement tirés à bon marché. Ou, plutôt, c'est la commission qui s'en est tirée à bon marché. Je crois comprendre qu'une seule personne s'est

[Text]

Mr. Milliken: It still cost well over \$100,000. That is a lot of money. This is a \$6 million exercise. We are not talking peanuts.

For example, if you received representations that the municipal boundaries in Prince Edward Island had changed, there might then be reason to adjust the federal boundaries so that they reflect the new municipal boundaries in that province. That is one reason why this discretion is in the bill. If that happened, the Chief Electoral Officer could say, "I think it is time we had a readjustment in PEI to make the federal boundaries correspond with the municipal boundaries."

I have figures here for the redistribution by province indicating that Prince Edward Island was \$63,000, Newfoundland was \$182,000, and Ontario was \$861,000. This is a lot of money.

Senator Murray: Will that be done all over again now?

Mr. Milliken: Those are the estimates.

Some redistributions will not need to be carried out under this act. The figure for the Northwest Territories was \$202,000.

Senator Murray: That is a great distance to travel.

Mr. Milliken: However, we will not do it now because we have set the boundaries in the bill. That settles that.

Senator Lewis: The briefing notes I have refer to clause 40, which was supposed to be the clause dealing with the coming into force of the act when it is passed. That is not in the bill now. Therefore, there is no provision as to when the act will come into force. I presume it comes into force when it is given Royal Assent.

Mr. Milliken: Correct.

Senator Lewis: Clause 9(4) of the bill uses the words "After consultation, the Speaker of the House of Commons shall...", but it does not say consultation with whom. What was the thinking with respect to that subclause?

Mr. Milliken: It was deliberately left open so the Speaker could consult with anyone he thought appropriate. Party leaders in the house may be consulted to ensure that appointments are not likely to raise the ire of 20 of their members. The Speaker may consult with other individuals previously engaged in this process. They may be able to recommend from among the candidates who are likely to be the best candidates. He may wish to consult with the references for the candidates to see what they think. He may wish to consult with previous commissioners. They may have views on good candidates and candidates who worked for commissions in the past. We left the words "after

[Traduction]

présentée à l'audience publique. Quoi qu'il en soit, il n'y a qu'une seule réunion.

M. Milliken: Malgré tout, il en a coûté bien plus de 100 000 \$. C'est beaucoup d'argent. Il s'agit d'un exercice de six millions de dollars. Ce ne sont pas de petites sommes.

Par exemple, si on apprenait que les frontières municipales de l'Île-du-Prince-Édouard ont été modifiées, on serait peut-être fondé, dans ce cas, à rajuster les frontières fédérales de manière à tenir compte des nouvelles frontières municipales de la province. C'est l'une des raisons qui expliquent qu'on ait voulu conserver ce pouvoir discrétionnaire dans le projet de loi. Le cas échéant, le directeur général des élections pourrait dire: «Je pense qu'il est temps que nous procédions à des rajustements à l'Île-du-Prince-Édouard pour faire en sorte que les frontières fédérales correspondent aux frontières municipales.»

J'ai ici des chiffres par province concernant le redécoupage. Nous avons déboursé 63 000 \$ à l'Île-du-Prince-Édouard, 182 000 \$ à Terre-Neuve et 861 000 \$ en Ontario. C'est beaucoup d'argent.

Le sénateur Murray: Devra-t-on tout reprendre maintenant?

M. Milliken: Ce sont des estimations.

En vertu de la loi, on n'aura pas à procéder à certains redécoupages. Pour les Territoires du Nord-Ouest, le chiffre était de 202 000 \$.

Le sénateur Murray: S'y rendre suppose un long voyage.

M. Milliken: Toutefois, nous n'aurons pas à le faire maintenant puisque nous avons délimité les frontières dans le projet de loi. C'est au moins une chose de réglée.

Le sénateur Lewis: Dans les notes d'information qui m'ont été remises, on fait référence à l'article 40, soit la disposition qui devait établir l'entrée en vigueur de la loi au moment de son adoption. Cet article ne se retrouve plus dans le projet de loi. Par conséquent, aucune disposition ne prévoit le moment où le projet de loi entrera en vigueur. Je suppose qu'il entrera en vigueur lorsqu'il recevra la sanction royale.

M. Milliken: C'est juste.

Le sénateur Lewis: Au paragraphe 9(4) du projet de loi, on se qui suit : «Après consultation et une fois expiré le délai prévu au paragraphe (3), le président de la Chambre des communes [...]», mais on ne précise pas auprès de qui la consultation doit être menée. Quel but recherchait-on dans ce paragraphe?

M. Milliken: On a délibérément laissé la disposition ouverte pour permettre au président de consulter toute personne qu'il juge appropriée. Il voudra peut-être consulter les leaders des partis de la Chambre pour s'assurer que les nominations ne sont pas susceptibles de soulever l'ire de 20 de leurs députés. Le président voudra peut-être consulter d'autres personnes ayant auparavant pris part au processus. Ces personnes seront peut-être en mesure de lui recommander les candidats les plus susceptibles de donner satisfaction. Il voudra peut-être consulter les références des candidats pour déterminer ce qu'ils pensent. Il voudra peut-être consulter les commissaires antérieurs. Ces derniers sont suscep

[Texte]

consultation" and deliberately did not restrict who the Speaker could consult with.

Senator Lewis: That is completely in line with the philosophy of the bill.

Mr. Milliken: Exactly.

Senator Doyle: Senator Jessiman dealt with the savings that could be made if you decided to go with the existing commissioners and their reports. Would that not also save time and the changes would be ready well before the beginning of the fourth year of the current mandate?

Mr. Milliken: Yes. If the scenario painted by Senator Jessiman came to pass, one would expect the boundaries to be in place by September 1996 instead of June 1997.

Senator Doyle: We have no guarantees when the election will be held. We can only speculate on the timing following a referendum. That is a matter of some concern.

You raised other points and other changes having to do with cost or timing. Are they not incidental changes which could be made at any time? Is it not true that, had Bill C-18 passed, those savings would not have been made this time around and would have waited until the next round?

Mr. Milliken: You could argue that point. I do not agree.

The new process is significant because it provides the requirement that effective representation be the paramount consideration. Those words are now in this bill. Public input at an early stage in the proceedings is required, and the commissions must state how they will proceed. We have not had those requirements before.

Members of the public should be allowed to see which ridings are oversized, undersized, or likely to change. They should be able to indicate which parts of their ridings should be reduced or added to. That input would be significant.

As we found out in Kingston, members of the public have views on that issue. Without any intervention on my part, the commission made changes to the original boundary proposals for Kingston because of public submissions. My riding was slightly enlarged, although it was already oversized compared to the riding next door.

Members of the public will have the opportunity to state to the commissions how their own ridings should be changed when ranges are due. They can state where their community of interest is. Commissions have not had that input before. They have just drawn their maps. You saw the outcry when the first set of maps was produced. No one has seen the last set, of course. Those maps are available on request, but they have never been published. We

[Translation]

bles d'avoir une opinion à propos des candidats qualifiés et de ceux qui ont déjà travaillé pour la commission. Nous avons laissé les mots «Après consultation» et délibérément omis de préciser auprès de qui le président pouvait mener des consultations.

Le sénateur Lewis: C'est tout à fait conforme à l'esprit du projet de loi.

M. Milliken: Exactement.

Le sénateur Doyle: Le sénateur Jessiman a abordé la question des économies qui pourraient être réalisées si vous optiez pour les commissaires existants et leurs rapports. Ce faisant, n'aurait-on pas aussi gagné du temps? Et les modifications n'auraient-elles pas été prêtes bien avant le début de la quatrième année du présent mandat?

M. Milliken: Oui. Si le scénario décrit par le sénateur Jessiman en venait à être accepté, on pourrait s'attendre à ce que les frontières soient en place en septembre 1996 plutôt qu'en juin 1997.

Le sénateur Doyle: Nous n'avons aucune garantie quant à la date de l'élection. Comme il y aura un référendum, nous ne pouvons que spéculer sur ce point. C'est quelque peu préoccupant.

Vous avez soulevé d'autres points et évoqué d'autres modifications concernant les coûts ou le calendrier. Ne s'agit-il pas de modifications accessoires qui pourraient être effectuées en tout temps? Si le projet de loi C-18 avait été adopté, n'est-il pas vrai que les économies en question n'auraient pas été réalisées cette fois, mais qu'on aurait dû attendre la prochaine ronde?

M. Milliken: Vous pourriez le soutenir, mais je ne suis pas d'accord.

Le nouveau mécanisme est important dans la mesure où il précise que l'efficacité de la représentation vient en tête de la liste de priorité. Ces mots se retrouvent maintenant dans le projet de loi. La participation du public à un stade précoce des procédures est nécessaire, et les commissions doivent indiquer comment elles entendent procéder. Ces exigences n'existaient pas auparavant.

Les citoyens devraient pouvoir constater quelles sont les circonscriptions qui sont trop grandes ou trop petites, ou encore celles qui sont susceptibles d'être modifiées. Ils devraient pouvoir indiquer quelles parties de leur circonscription devraient être réduites ou augmentées. Cette participation sera importante.

Comme nous l'avons constaté à Kingston, les citoyens ont un point de vue sur cette question. Sans aucune intervention de ma part, la commission a modifié les propositions initiales touchant les frontières de Kingston sur la foi des mémoires présentés par des citoyens. Ma circonscription a été légèrement augmentée, même si, par rapport à la circonscription voisine, elle était déjà d'une taille supérieure à la moyenne.

Les citoyens auront la possibilité d'indiquer aux commissions comment leur propre circonscription devrait être modifiée lorsque des changements s'imposent. Ils peuvent préciser où se situe leur communauté d'intérêts. Auparavant, les commissions ne pouvaient compter sur une telle participation. Elles se contentaient de tracer leurs cartes. Vous avez constaté les hauts cris qu'a suscités la production de la première série de cartes. Bien entendu,

[Text]

do not know whether they have received acclaim or accolade from the public. We say we should bury them and get on with something new.

Commissions are required to give reasons for their opinions, which current commissions need not do. We will see a justification for deviations. We will see a justification for changes. I believe the public wants to see the reasoning of the commissions. Frankly, this new requirement will protect the process in the event of a court challenge.

If the court is invited to look into matters because voter parity has not been achieved in the view of an aggrieved elector, the reasons given by the commission will hopefully be of assistance to the court in upholding the commission's decision. If the reasons are insufficient, presumably they will have been commented upon by members of the public with a request for change before the court stage. With this change, we hope to stave off court challenges to the process. That is a significant addition which is not in the current arrangement.

Senator Doyle: You do think those additional changes justify spending over \$8 million?

Mr. Milliken: When all is said and done, I am optimistic that the new commissions will not be too expensive because one set of maps is already available to them. The estimates are slightly high when you account for the first set of maps sitting there printed and boxed.

Senator Doyle: You are the one who raised the issue of saving money. I am simply trying to help out.

Mr. Milliken: There will be no commission in some provinces. That will save money. The estimate is a bit high, but there is some cost involved. It is worth going through the process given the number of earlier objections to boundaries. There were strong feelings about what the commissions were doing.

Speaking frankly, Senator Doyle, you will notice a significant change in the bill. The redistribution process was ongoing throughout an election campaign. Under this bill, redistribution is suspended as soon as an election campaign is called. The provisions in this bill will stop as soon as a campaign is launched. I do not think it helped the last redistribution when new members of Parliament arrived in Ottawa only to be confronted with a set of boundary changes to their electoral districts. That was objectionable timing.

The same situation could happen under this bill, but not nearly as quickly. If it did happen, the boundary process would be well advanced before the election began.

[Traduction]

personne n'a encore vu la dernière série. Ces cartes sont disponibles sur demande, mais elles n'ont jamais été publiées. Nous ne savons pas si elles ont été acclamées ou approuvées par le public. Ce que nous disons, c'est qu'on devrait les enterrer et passer à quelque chose de nouveau.

Les commissions sont tenues de motiver leurs opinions contrairement aux commissions actuelles. Les écarts devront être justifiés. Les modifications devront être justifiées. Je pense que le public veut connaître le raisonnement des commissions. Franchement, cette nouvelle exigence assurera la protection du mécanisme en cas de contestations judiciaires.

Si un tribunal est invité à se pencher sur ces questions parce qu'un électeur offensé estime que les principes de la parité électorale n'ont pas été respectés, on peut espérer que les motifs de la commission aideront le tribunal à maintenir la décision de la commission. Si ces motifs sont insuffisants, on peut imaginer que, avant le recours aux tribunaux, des citoyens auront présenté des commentaires et exigé des modifications. Grâce à ce changement, nous espérons pouvoir éliminer les contestations judiciaires. Il s'agit d'un ajout important absent de la procédure actuelle.

Le sénateur Doyle: Estimez-vous que ces modifications additionnelles justifient qu'on ait dépensé plus de huit millions de dollars?

M. Milliken: Lorsque tout aura été dit et que tout aura été fait, je pense que les nouvelles commissions ne se révéleront pas trop onéreuses parce qu'elles ont déjà à leur disposition une série de cartes. Lorsqu'on tient compte de la première série de cartes, déjà imprimées et prêtes à expédier, les estimations sont légèrement élevées.

Le sénateur Doyle: C'est vous qui avez soulevé la question des économies. Je tente simplement d'apporter de l'eau à votre moulin.

M. Milliken: Dans certaines provinces, il n'y aura pas de commission. On économisera de l'argent. L'estimation est légèrement élevée, mais on devra assumer certains coûts. Étant donné le nombre d'objections soulevées antérieurement par les frontières, le jeu en vaut la chandelle. Les travaux des commissions soulevaient beaucoup d'animosité.

Pour parler franchement, sénateur Doyle, vous remarquerez un changement majeur dans le projet de loi. Le processus de redécoupage se poursuivait tout au long d'une campagne électorale. En vertu du projet de loi, le redécoupage est suspendu dès le début d'une campagne électorale. Les dispositions du projet de loi cesseront de s'appliquer dès le lancement d'une campagne. Je ne pense pas que le dernier redécoupage ait été favorisé lorsque les nouveaux députés sont arrivés à Ottawa seulement pour être mis devant le fait que les frontières de leur circonscription électorale avaient été modifiées. L'à-propos d'une telle façon de faire est pour le moins discutable.

En vertu du projet de loi, la même situation pourrait se reproduire, mais jamais aussi rapidement. Le cas échéant, la procédure de délimitation des frontières serait bien engagée avant le début de la campagne électorale.

[Texte]

Senator Doyle: We have seen an interesting change of heart. It is to be applauded. We have gone from a time when it was not thought necessary to even have a redistribution before the next election, to a time when you are as gung ho as you obviously are on the redistribution system you have described today. I thank you.

Le président: Je désire vous remercier, monsieur Milliken, pour votre communication et votre comparution devant ce comité. C'est très utile pour nous. Nous vous inviterons sans doute à la fin du mois, quand nous aurons entendu nos témoins experts et M. Kingsley, jeudi prochain.

M. Milliken: Merci, monsieur le président.
La séance est levée.

[Translation]

Le sénateur Doyle: Nous avons été témoins d'un intéressant changement de sentiment, qui mérite d'être loué. Nous sommes passés d'une époque où on ne jugeait pas même nécessaire de procéder à un redécoupage avant l'élection suivante à une époque où l'on fait, comme vous, preuve d'un enthousiasme débordant pour le mécanisme de redécoupage que vous avez décrit aujourd'hui. Je vous remercie.

The Chairman: I would like to thank you, Mr. Milliken, for your presentation and for appearing before this committee. It was very useful for us. We will probably have you back again at the end of the month, once we have heard from our expert witnesses and Mr. Kingsley, next Thursday.

Mr. Milliken: Thank you, Mr. Chairman.
The committee adjourned.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

For Bill C-69:

Peter Milliken, M.P., Parliamentary Secretary to the Government
House Leader and Chair of the Standing Committee on
Procedure and House Affairs.

Pour le projet de loi C-69 :

Peter Milliken, député, Secrétaire parlementaire du leader d
gouvernement à la Chambre des communes et président d
comité permanent de la procédure et affaires de la Chambre.



First Session
Thirty-fifth Parliament, 1994-95

Première session de la
trente-cinquième législature, 1994-1995

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Président:
L'honorable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Tuesday, May 16, 1995

Le mardi 16 mai 1995

Issue No. 33

Fascicule n° 33

Eight Proceedings on:

Consideration of the question and message from the House of Commons regarding Senate amendments to Bill C-22, An Act respecting certain agreements concerning the redevelopment and operation of Terminals 1 and 2 at Lester B. Pearson International Airport.

Huitième fascicule concernant:

L'étude de la question et du message de la Chambre des communes, portant sur les amendements du Sénat au projet de loi C-22, Loi concernant certains accords portant sur le réaménagement et l'exploitation des aéroports 1 et 2 de l'aéroport international Lester B. Pearson.

APPEARING:

The Honourable Allan Rock, P.C., M.P.
Minister of Justice and
Attorney General of Canada

COMPARAÎT:

L'honorable Allan Rock, c.p., député,
ministre de la Justice et
procureur générale du Canada



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Gérald-A. Beaudoin, *Chairman*

The Honourable P. Derek Lewis, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Berntson	MacDonald (<i>Halifax</i>)
Doyle	Murray
* Fairbairn (or Graham)	Nolin
Gigantès	Pearson
Jessiman	Stanbury
* Lynch-Staunton (or Berntson)	Stewart

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*) substituted for that of the Honourable Senator Kinsella. (May 12, 1995)

The name of the Honourable Senator Berntson substituted for that of the Honourable Senator Andreychuk. (May 12, 1995)

The name of the Honourable Senator Stanbury substituted for that of the Honourable Senator Neiman. (May 12, 1995)

The name of the Honourable Senator Stewart substituted for that of the Honourable Senator Bacon. (May 15, 1995)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Gérald-A. Beaudoin

Vice-président: L'honorable P. Derek Lewis

et

Les honorables sénateurs:

Berntson	MacDonald (<i>Halifax</i>)
Doyle	Murray
* Fairbairn (ou Graham)	Nolin
Gigantès	Pearson
Jessiman	Stanbury
* Lynch-Staunton (ou Berntson)	Stewart

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*) substitué à celui de l'honorable sénateur Kinsella. (Le 12 mai 1995)

Le nom de l'honorable sénateur Berntson est substitué à celui de l'honorable sénateur Andreychuk. (Le 12 mai 1995)

Le nom de l'honorable sénateur Stanbury est substitué à celui de l'honorable sénateur Neiman. (Le 12 mai 1995)

Le nom de l'honorable sénateur Stewart est substitué à celui de l'honorable sénateur Bacon. (Le 15 mai 1995)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, May 16, 1995

(7)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 256-S Centre Block, at 11:30 a.m., the Chairman, the Honourable Senator Gérald-A. Beaudoin, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Berntson, Doyle, Gigantès, Graham, Jessiman, Lewis, Lynch-Staunton, MacDonald (*Halifax*), Murray, Nolin, Pearson, Stanbury and Stewart (14).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Mary Hurley, Research Officer.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

APPEARING:

The Honourable Allan Rock, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, October 5, 1994, the Committee continued its consideration of the question and message from the House of Commons regarding Senate amendments to Bill C-22, An Act respecting certain agreements concerning the redevelopment and operation of Terminals 1 and 2 at Lester B. Pearson International Airport. (*See Minutes of Proceedings, Issue No. 12, for the full text of the Order of Reference*).

The Honourable Allan Rock, Minister of Justice and Attorney General of Canada, made a statement and answered questions.

The Minister agreed to provide a copy of the factum filed with the Ontario Court of Appeal to the Committee.

The Minister agreed to inquire and inform the Committee whether Transport Canada had established a start-up date for the aims.

At 1:35 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du comité

Heather Lank

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 16 mai 1995

(37)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 11 h 30, dans la pièce 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Gérald-A. Beaudoin (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Berntson, Doyle, Gigantès, Graham, Jessiman, Lewis, Lynch-Staunton, MacDonald (*Halifax*), Murray, Nolin, Pearson, Stanbury et Stewart. (14)

Également présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Mary Hurley, attachée de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

COMPARAÎT:

L'honorable Allan Rock, c.p., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 5 octobre 1994, le comité poursuit son étude de la question et du message de la Chambre des communes, portant sur les amendements du Sénat au projet de loi C-22, Loi concernant certains accords portant sur le réaménagement et l'exploitation des aéroports 1 et 2 de l'aéroport international Lester B. Pearson. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le Procès-verbal du fascicule n° 12.*)

L'honorable Allan Rock, ministre de la Justice et procureur général du Canada, fait une déclaration et répond aux questions.

Le ministre accepte de fournir au comité une copie du document déposé auprès de la Cour d'appel de l'Ontario.

Le ministre accepte de s'enquérir auprès du ministère des Transports afin de savoir si une date de mise en oeuvre a été fixée pour les réclamations et d'en informer le comité.

À 13 h 35, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, May 16, 1995

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 11:30 a.m. to consider the question and message from the House of Commons regarding Senate amendments to Bill C-22, An Act respecting certain agreements concerning the redevelopment and operation of Terminals 1 and 2 at Lester B. Pearson International Airport.

Senator Gérald-A. Beaudoin (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, the Minister of Justice is with us until 1:30 p.m. on Bill C-22. I thank him for appearing before the committee this morning.

Before asking the minister to proceed with respect to the proposed amendments, I should like to put the problem into perspective.

Bill C-22 was before the Senate in June of 1994. It was referred to this committee in the last part of June. We then heard from some experts on the questions of legality and constitutionality. They were Messrs Gibson, Schmeiser, Mackay, Monahan and Mr. Chipeur of the Canadian Bar Association.

In July, the Senate amended the proposed bill to correspond with what the majority considered to be the rule of law. The bill was returned to the House of Commons in September of 1994. Those amendments were refused by the House of Commons. The bill then came back to the Senate and was studied. It was again referred to this committee, and we heard from more experts.

In December, Liberal senators proposed some amendments to the bill. This committee met in the middle of January to consider those amendments. Again, we heard from Messrs Monahan, Norman, Chipeur and Mackay. Negotiations continued.

In May, the Honourable Minister of Justice of Canada proposed other amendments to the bill. We are here today to consider those amendments.

Monsieur le ministre, c'est un plaisir et un honneur de vous avoir avec nous aujourd'hui. Je crois comprendre que vous venez expliquer devant notre comité les amendements que vous proposez à cette législation et nous vous entendrons avec grand plaisir.

Honourable senators, before the minister commences his presentation, Senator Lewis has asked to say something to members of the committee.

Senator Lewis: I should like to draw the attention of members of the committee to the amendments which were proposed in December. They were not actually moved but were proposed by the government. There was some further discussion on them.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 16 mai 1995

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 11 h 30 pour étudier la question et le message de la Chambre des communes portant sur les amendements du Sénat au projet de loi C-22, Loi concernant certains accords portant sur le réaménagement et l'exploitation des aéroports 1 et 2 de l'aéroport international Lester B. Pearson.

Le sénateur Gérald-A. Beaudoin (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, le ministre de la Justice est avec nous jusqu'à 13 h 30 pour discuter du projet de loi C-22. Je le remercie de comparaître devant le comité ce matin.

Avant de prier le ministre d'expliquer les amendements proposés, j'aimerais placer le problème en perspective.

Le projet de loi C-22 a été déposé au Sénat en juin 1994. Il a été renvoyé à notre comité à la fin de juin. Nous avons alors entendu les témoignages de quelques experts sur sa légalité et sa constitutionnalité. Il s'agissait de MM. Gibson, Schmeiser, Mackay, Monahan, ainsi que M. Chipeur, de l'Association du Barreau canadien.

En juillet, le Sénat a amendé le projet de loi proposé pour qu'il corresponde à ce que la majorité estimait être la primauté du droit. Le projet de loi a été renvoyé à la Chambre des communes en septembre 1994. La Chambre des communes a refusé les amendements. Le projet de loi est ensuite revenu au Sénat, où il a été étudié. Il a à nouveau été renvoyé à notre comité et nous avons entendu d'autres experts.

En décembre, les sénateurs libéraux ont proposé des amendements au projet de loi. Le comité s'est réuni à la mi-janvier pour étudier ces changements. De nouveau, nous avons entendu MM. Monahan, Norman, Chipeur et Mackay. Les négociations se sont poursuivies.

En mai, l'honorable ministre de la Justice du Canada a proposé d'autres amendements au projet de loi. Nous sommes réunis aujourd'hui pour les étudier.

Mr. Minister, it is a pleasure and an honour to have you with us today. I understand you are going to explain the amendments that you are proposing to this legislation to our committee, and it will be our pleasure to listen to you.

Honorables sénateurs, avant que le ministre ne commence son exposé, le sénateur Lewis a demandé d'intervenir.

Le sénateur Lewis: J'aimerais attirer l'attention des membres du comité sur les amendements proposés en décembre. Ils n'ont pas été adoptés, mais le gouvernement les avait proposés. Nous en avons discuté.

[Texte]

Before honourable senators today is a document entitled "Bill C-22". The second column headed "Liberal Senators Amendments" is a précis of the amendments which were suggested in December. The third column provides an explanation of the new amendments. Thus, members of the committee can compare the two columns.

Members of the committee also have before them another document which contains the proposed amendments. This document includes the amendments which were suggested in December.

The Chairman: Generally speaking, we on the Conservative side of the Senate have done exactly the same thing.

J'invite maintenant le ministre de la Justice à prendre la parole.

L'honorable Allan Rock, ministre de la Justice et procureur général du Canada: Merci, monsieur le président. J'apprécie l'occasion qui m'est donnée aujourd'hui de discuter de ces amendements devant le comité. Je vous remercie d'avoir accepté de m'entendre ce matin dans ce but.

Je me présente aujourd'hui devant vous pour discuter des modifications supplémentaires, comme vous avez dit, au projet de loi C-22. Les modifications dont je vais vous parler donnent suite à un examen attentif des nombreux commentaires auxquels le projet de loi a donné lieu dans sa forme originale. Bien que je demeure convaincu de la constitutionnalité et de la validité totale du projet de loi initial, le gouvernement respecte les préoccupations exprimées relativement à l'approche adoptée du point de vue des politiques et les modifications, dont nous parlerons aujourd'hui, sont conçues pour répondre à nombre d'entre elles.

With great respect to those who have expressed their opinions and reservations about the original bill, in preparation for my appearance this morning I reread the testimony I gave on July 4 last. Nothing that has been said in the intervening months causes me to change my view of the constitutional validity of Bill C-22 as originally enacted by the House of Commons.

However, that is not the point for the purposes of today's appearance. I am here in a continuing effort, engaged in by both sides, to find common ground on the important points in issue concerning the rule of law, access to the courts and constitutionalism.

The chairman has provided a useful summary of the history of this matter in the House and in the Senate. I invite the attention of the committee to the document which has been circulated. It sets out in summary form the original provisions of Bill C-22, the amendments proposed last December and the amendments to which I am speaking this morning.

The original bill provided no access to the court in respect of parties aggrieved by the cancellation of the contract. Indeed, it prohibited all civil actions and denied compensation to the parties. It established a voluntary scheme by which the minister could provide payment to some of the parties.

[Translation]

Les sénateurs ont en main un document intitulé «Projet de loi C-22». La deuxième colonne, «Modifications des sénateurs libéraux» décrit les modifications proposées en décembre. La troisième colonne explique les nouvelles modifications. Les membres du comité peuvent donc comparer les deux colonnes.

Les membres du comité ont aussi en main un autre document qui contient les modifications proposées. Il inclut ceux qui ont été proposés en décembre.

Le président: En gros, nous, les sénateurs conservateurs, avons fait exactement la même chose.

I now call on the Minister of Justice to take the floor.

The Hon. Allan Rock, Minister of Justice and Attorney General of Canada: Thank you, Mr. Chairman. I appreciate the opportunity I'm being given today to discuss these amendments with the committee. I thank you for agreeing to hear me this morning for that purpose.

I am here before you today to discuss the additional amendments, as you said, to Bill C-22. The amendments I am going to speak to you about come after a careful review of the many comments to which the bill in its original form has given rise. Although I am convinced of the constitutionality and the total validity of the initial bill, the government respects the concerns that were expressed regarding the approach taken from the point of view of policy. The amendments we will speak about today are intended to respond to a number of these concerns.

Avec tout le respect que je dois à ceux qui ont exprimé leur opinion et à leurs réserves à propos du projet de loi initial, pour préparer mon témoignage de ce matin, j'ai relu mon témoignage du 4 juillet dernier. Rien de ce qui a été dit depuis ne m'a fait changer d'opinion au sujet de la validité constitutionnelle du projet de loi C-22, tel qu'adopté au départ par la Chambre des communes.

Mais mon témoignage d'aujourd'hui ne porte pas sur cette question. Je suis ici pour poursuivre les efforts, engagés par les deux camps, afin de trouver un terrain d'entente sur les importantes questions litigieuses concernant la primauté du droit, les procédures judiciaires et la constitutionnalité.

Le président a fourni un résumé utile de l'historique de la question à la Chambre et au Sénat. J'attire l'attention du comité sur le document qui a été distribué. Il résume les dispositions initiales du projet de loi C-22, les modifications proposées en décembre et celles dont je parlerai ce matin.

Le projet de loi initial ne prévoyait aucun recours judiciaire pour les parties lésées par l'annulation du contrat. D'ailleurs, il interdisait toute poursuite civile et refusait tous dommages-intérêts aux parties. Il établissait un mécanisme volontaire par lequel le ministre aurait pu verser des sommes à certaines parties.

[Text]

In December, the proposed amendments contemplated an action or proceeding in the courts in relation to the requests for proposals, the negotiation, the agreement, or any services provided to Her Majesty or anything done by the government in relation to the announcement of the cancellation of the contract.

The December amendments describe the nature of the relief that could be given in any such court action or proceeding. They specifically exclude claims for lost profit, loss in the value of shares or investments, claims for defamation, non-compensatory damages, or legal costs over the amount that could be taxed.

This committee should consider additional changes that will meet the concerns that have been expressed by experts in relation to the December proposals.

I refer members of the committee to page 6 of the document and the section which deals with clause 8. The original clause 8 is set out in the first column. The December amendments are set out in the second column. They provided for an action or proceeding for damages only in respect of claims that meet certain requirements.

With respect to clause (8)(1), my review of the testimony before the committee discloses that all the experts agreed that Parliament can properly place limitations on the nature of the relief that the court can award even while allowing access to the courts. There seemed to be agreement that Parliament had exercised its jurisdiction constitutionally.

I would ask members of the committee to turn to page 7 and the section which deals with clause 8(2). We propose to remove defamation from the claims that are excluded so that there will be no prohibition against suing for defamation as a result of this statute.

As well, we propose an amendment to subparagraph (f) dealing with legal costs. It is more in the nature of a clarification than anything else. It is made clear that legal costs may not be claimed in excess of the amount determined by the applicable assessment procedure for legal costs, fees and expenses. In my view, this clarifies the language and is a better description of the present provincial scheme for the determination of recoverable costs in a proceeding.

On page 8, we deal further with clause 8 of the bill. We address the concerns expressed about the date of June 30, 1994. The testimony included concerns that, in requiring such claims to have been made before June 30, we were selecting an arbitrary date retroactively. It was alleged that we were establishing an artificial and unjustified barrier to the courts. In other words, this was saying to people that if they had not done something by a certain date in the past, then they could not bring a claim in the courts for compensation.

We propose that those persons who submitted claims by June 30, 1994 be permitted to go to court in respect of them and to claim, not only the amounts they claimed by June 30, but also any additional legal, consulting or other similar expenses incurred after June 30, 1994 for the sole purpose of obtaining an award of damages. In my respectful view, this meets the concern that, in

[Traduction]

Les modifications proposées en décembre prévoyaient des actions ou autres procédures judiciaires à l'égard des demandes de propositions, des négociations, de l'accord, des services fournis à Sa Majesté ou de toute mesure prise par le gouvernement concernant l'annonce de l'annulation du contrat.

Les modifications de décembre décrivent la nature des dommages-intérêts qui auraient pu être accordés dans les actions et autres procédures. Elles excluent expressément les profits non réalisés, la perte de valeur des actions ou des investissements, la diffamation, les dommages non compensatoires ou les frais judiciaires ou extrajudiciaires supérieurs aux dépens taxés.

Le comité devrait étudier les modifications supplémentaires qui apaiseront les craintes exprimées par les experts à propos des propositions de décembre.

Je renvoie les membres du comité à la page 4 du document, qui porte sur l'article 8. L'article 8 initial est reproduit dans la première colonne. Les modifications de décembre se trouvent dans la deuxième. Elles ne prévoyaient des actions ou procédures en dommages-intérêts qu'à l'égard de réclamations satisfaisant à certaines conditions.

En ce qui concerne le paragraphe 8(1), mon témoignage précédent au comité révèle que, de l'avis de tous les experts, le Parlement peut à bon droit limiter la nature des dommages-intérêts que peut accorder un tribunal même lorsqu'il permet des recours judiciaires. On semblait d'accord que le Parlement avait exercé ses pouvoirs constitutionnellement.

Je prierais les membres d'aller au bas de la page, à la partie concernant le paragraphe 8(2). Nous proposons de supprimer la diffamation afin qu'il ne soit pas interdit d'intenter des poursuites en diffamation en application de la loi.

De plus, nous proposons une modification à l'alinéa f), portant sur les frais judiciaires ou extrajudiciaires. Il s'agit avant tout d'un éclaircissement. Il est désormais clair qu'il est impossible de réclamer des frais judiciaires ou extrajudiciaires supérieurs aux dépens taxés, selon la procédure d'évaluation de ces frais. À mon avis, cette modification est plus claire et décrit mieux les mécanismes provinciaux actuels permettant de déterminer les frais qui peuvent être recouvrés dans une poursuite.

À la page 5, nous expliquons d'autres modifications de l'article 8. Nous tenons compte des préoccupations exprimées au sujet de la date du 30 juin 1994. Des témoins craignaient que, en exigeant que les réclamations se fassent avant le 30 juin, nous établissions arbitrairement une date rétroactive. On a prétendu que nous créions un obstacle artificiel et injustifié aux recours judiciaires. Autrement dit, si les gens n'avaient pas pris certaines mesures avant une date antérieure donnée, ils ne pouvaient pas intenter de poursuites en dommages-intérêts.

Nous proposons que les personnes ayant soumis une réclamation avant le 30 juin 1994 puissent intenter des poursuites judiciaires à son égard, non seulement pour les montants réclamés au 30 juin 1994, mais aussi pour tous les autres frais juridiques, les frais liés à l'embauche de consultants ou les autres frais de nature semblable occasionnés après le 30 juin 1994 dans le seul

[Texte]

cutting off the entitlement at June 30, 1994, you would prevent people from seeking compensation for amounts they paid to their lawyers or consultants in advancing the claims.

We propose another change in respect of the date of June 30. What if someone did not know about the June 30, 1994 date and therefore did not submit a claim by that time? If someone had a claim arise after June 30, 1994, is it not unfair to bring the curtain down arbitrarily on June 30, thus preventing them from asserting a claim? The further amendment is summarized on page 8. It would permit persons who have never made a claim to do so within 30 days after the proclamation of the act, provided that they were not aware of their right to claim or that the subject matter of the claim only arose after June 30.

With these changes, the bill would provide for the following: It would bring the contracts to an end and declare that they had no effect after December 15, 1993. It would provide that certain persons could make a claim for compensation by action or other proceeding in a court.

It would expressly limit the right to compensation to out-of-pocket expenses — that is, actual expenditures incurred in respect of the matter. It would permit claims for continuing expenses up to the moment when the award was made by the court, provided the expenses were incurred for the purpose of advancing the claim. It would also enable people who have never made a claim to do so, if there was good reason for them not having done so already. In these respects, the bill will provide access to the courts in accordance with defined criteria and in a manner that is fair in the circumstances.

Why is there a limitation on recovery? This is a policy matter, not a legal matter. The concern of this committee has been with legal and constitutional issues. With the changes we are proposing today and the changes from December, we are addressing the legal and constitutional concerns directly. The question concerning the form of compensation allowed and the extent to which claims will be permitted is a policy matter well within the proper power of government. It is to be determined in accordance with policy criteria that are not legal considerations.

The purpose of this legislation is to provide a way for people to recover amounts they have actually expended, such as payments for consultants to prepare plans, diagrams or reports in respect of the contract. It would be unfair not to allow any recovery at all, but, at the same time, we do not want to permit an open-ended series of claims for lost profit, loss of value of investment, unspecified punitive or exemplary damages. It is just to make them whole without providing for general damages.

[Translation]

but de recouvrer des dommages-intérêts. Selon moi, cette modification dissipe les craintes que, en fixant au 30 juin 1994 la date limite pour la présentation des réclamations, on empêche les gens d'exiger des dommages-intérêts pour les montants versés aux avocats ou aux conseillers afin de défendre leur cause.

Nous proposons une autre modification au sujet de la date du 30 juin 1994. Qu'arriverait-il à la personne qui n'aurait pas été au courant de la date limite du 30 juin 1994 et qui n'aurait pas soumis sa réclamation avant cette date? Si la réclamation a pris naissance après le 30 juin 1994, ne serait-il pas injuste de fixer arbitrairement une date limite et d'empêcher des gens de faire une réclamation? La nouvelle modification est résumée à la page 5. Elle permettrait aux personnes qui n'ont jamais fait de réclamation d'en soumettre une dans les 30 jours qui suivent l'entrée en vigueur de la loi, s'ils ignoraient leur droit à une réclamation ou si l'objet de la réclamation a pris naissance après le 30 juin 1994.

Par ces modifications, le projet de loi prévoirait ce qui suit: la loi mettrait fin aux contrats et il serait déclaré que les contrats n'ont aucun effet après le 15 décembre 1993. Certaines personnes pourraient réclamer des dommages-intérêts en intentant des actions ou d'autres procédures judiciaires.

La loi limiterait expressément le droit à une indemnisation aux frais décaissés, c'est-à-dire aux dépenses réelles engagées. Elle permettrait des réclamations pour les dépenses qui continueraient jusqu'au moment où le tribunal rendrait sa décision, à condition que ces dépenses aient été engagées pour faire valoir la réclamation. Elle permettrait aussi à ceux qui n'ont jamais soumis de réclamation de le faire s'ils ont une bonne raison de ne pas l'avoir déjà fait. À ces égards, le projet de loi permet des recours judiciaires conformément à des critères définis et d'une manière juste dans les circonstances.

Pourquoi limite-t-on les dommages-intérêts? C'est une question de politique, pas une question juridique. Le comité s'intéresse aux questions juridiques et constitutionnelles. Par les changements que nous proposons aujourd'hui et ceux qui ont été proposés en décembre, nous nous attaquons directement aux préoccupations juridiques et constitutionnelles. La forme de l'indemnisation permise et la mesure dans laquelle les réclamations seront permises sont des questions de politique qui relèvent sans conteste des pouvoirs du gouvernement. Elles doivent être déterminées conformément à des critères de politique qui ne sont pas de nature juridique.

Le but de ce texte réglementaire est de fournir aux gens un moyen de récupérer les sommes qu'ils ont véritablement dépensées, par exemple les honoraires versés à des experts-conseils chargés de préparer des plans, diagrammes ou rapports relativement à un contrat. Il serait injuste de ne permettre aucune récupération quelle qu'elle soit. Cependant, en même temps, nous ne voulons pas nous retrouver avec une série sans fin de réclamations incluant des profits non réalisés, la perte de valeur des investissements, des dommages-intérêts punitifs ou exemplaires illimités. Il s'agit simplement de rendre les dommages-intérêts complets sans qu'ils soient généraux.

[Text]

If we are providing that claimants can add expenditures they have incurred after June 30, and if we are providing that those who made no claim by June 30 can do so afterwards on certain conditions, why should we not sweep that date out of the bill altogether? The June 30 date was determined in the course of the process before Mr. Wright. He was asked by the minister to meet with the claimants, collect from them the expenses that they incurred, tabulate them and determine their right to compensation.

All of the contracting parties made claims by June 30. When forming its policy, the government can look at those claims and determine the magnitude of the liability. We want to keep the date of June 30 because it is a point of reference by which we can determine the rough order of magnitude of the claims. At the same time, we take the point that there are continuing expenses for those claimants. As well, we acknowledge that we should not leave it as an absolute bar to people who have never made a claim.

By leaving the date of June 30 along with the changes, we have provided a way to respect the process that was carried out before Mr. Wright without prejudicing the claimants. The claims that they prepared and submitted to him by that date will form the foundation for whatever claims they bring before the court, should they not be satisfied with that process.

Mes commentaires étaient très généraux, mais ce sont en général, monsieur le président, les amendements proposés aujourd'hui. Je serai très heureux de répondre aux questions des membres du comité.

Le président: Merci, monsieur le ministre. Vous avez concentré votre attention sur les articles 7 et 8.

The Chairman: We are concerned with the legal and constitutional aspects of Bill C-22. We are not dealing with the case before the court in Toronto or the special inquiry of the Senate that was authorized a few days ago. We are considering Bill C-22, the proposed amendment and the proposed amendment to the proposed amendment. More particularly, we are considering proposed clauses 7 and 8.

Senator Lynch-Staunton: Before getting into a detailed discussion of the proposals, I wish to indicate that I will not pass judgment on them until we have heard more from the minister and the experts we will hear on Thursday and Tuesday.

I re-emphasize that even if Bill C-22 were to meet all the constitutional tests that concern us and others, it will still be discriminatory, unfair and punitive. This is a horrendous piece of legislation. The minister, his colleagues and others have had to admit that it is unprecedented.

The Government of Canada should not be satisfied with having met the constitutional tests, if indeed it has done so. The minister has told us he never thought the constitutionality was in doubt in the first place. If these tests are met, the government will still not

[Traduction]

Si nous permettons aux auteurs d'une réclamation d'ajouter les dépenses engagées après le 30 juin, et si nous permettons à ceux qui n'ont pas soumis leur réclamation avant le 30 juin de le faire plus tard à certaines conditions, pourquoi ne pas supprimer tout simplement cette date? La date du 30 juin a été déterminée au cours du processus dirigé par M. Wright. Le ministre lui a demandé de rencontrer les auteurs de réclamations, d'obtenir de l'information sur les dépenses effectuées, de calculer les montants de ces dépenses et de déterminer le droit à une indemnisation.

Toutes les parties au contrat ont soumis une réclamation avant le 30 juin. Dans l'élaboration de sa politique, le gouvernement peut étudier ces réclamations et déterminer l'ampleur de la responsabilité. Nous voulons maintenir la date du 30 juin, parce que c'est un jalon qui nous permet de déterminer l'ampleur approximative des réclamations. Par ailleurs, nous sommes conscients que les auteurs des réclamations continuent d'effectuer des dépenses. De plus, nous reconnaissons que nous ne devrions pas créer un obstacle insurmontable pour ceux qui n'ont jamais soumis de réclamation.

En maintenant la date du 30 juin dans les modifications, nous avons trouvé un moyen de respecter le processus mis en oeuvre par M. Wright sans porter atteinte aux droits des auteurs des réclamations. Les réclamations établies et soumises à M. Wright avant cette date constitueront le fondement des réclamations qui donneront lieu à des poursuites si leurs auteurs ne sont pas satisfaits du processus.

My comments were very general, but these are, in general, Mr. Chairman, the amendments proposed today. I will be very happy to answer questions from the members of this committee.

The Chairman: Thank you, Mr. Minister. You have concentrated on clauses 7 and 8.

Le président: Nous nous intéressons aux aspects juridiques et constitutionnels du projet de loi C-22. Nous ne traitons pas de la cause devant les tribunaux à Toronto, ni de l'enquête spéciale du Sénat autorisée il y a quelques jours. Nous étudions le projet de loi C-22, l'amendement proposé, ainsi que l'amendement proposé à l'amendement proposé. Nous étudions tout particulièrement les articles 7 et 8 proposés.

Le sénateur Lynch-Staunton: Avant de discuter en détail des propositions, je souhaite indiquer que je ne porterai pas de jugement à leur sujet tant que nous n'aurons pas entendu le ministre et les experts convoqués jeudi et mardi prochains.

Je répète que, même si le projet de loi C-22 répondait à toutes les exigences constitutionnelles qui nous préoccupent, nous et d'autres, il resterait tout de même discriminatoire, injuste et punitif. C'est un projet de loi atroce. Le ministre, ses collègues et d'autres doivent admettre que cela ne s'est jamais vu.

Le gouvernement du Canada ne devrait pas se contenter de respecter les exigences constitutionnelles, en supposant qu'il le fasse. Le ministre nous a affirmé ne jamais avoir douté de la constitutionnalité du projet de loi. Même si ces conditions sont

[Texte]

be giving the people of Canada a good example of how legislation should be formulated.

This legislation is a result of the cancellation of controversial agreements, which were accepted and signed in legal fashion and which bound Her Majesty in right of Canada. The government decided to cancel the agreements. We have no quarrel with its right to cancel. However, as we hear more and more about the agreements themselves, we challenge the wisdom of that action. That will be the subject of other discussions elsewhere.

We are not here to discuss the cancellation as such, but what rights are to be made available to citizens of Canada who have had a contract with Her Majesty breached, to use the government's word. This contract was breached unilaterally without explanation or justification. It is admitted that the contract was breached.

In the punitive section, which still remains in the bill, the government initially decided that no open access to the courts would be allowed. Seeing that court action has begun, it is hoping to influence that court action by having the Parliament of Canada pass a bill which would set conditions. Those conditions would be passed in time to require the judge to abide by them. The claimants would be unable to have all their claims assessed, whether or not they are valid.

In Canada we allow serial murderers, convicted rapists, repeat offenders and petty thieves the full protection of the court system and the full protection of the law. In this unprecedented piece of legislation, despite all the modifications which are being proposed, we are creating a class of innocent citizens who have not been accused of anything but have been smeared and subjected to innuendoes and grave accusations of near illegal acts. They have not been brought before the courts but are being denied full access to the courts.

Full access is still being denied under these amendments. You can go to court for certain claims, but not for others. You have to meet certain conditions as to dates, and you must do this and that. It appears that the government is still trying to transfer ministerial discretion to the courts, with all the limitations which exist in the original Bill C-22.

It is a sorry day in the Parliament of Canada when a bill of this sort is still before us. We have before us an attempt to limit certain expenditures under the guise of deficit reduction; however, in so doing, the government is denying certain citizens their rights. The reasoning of the government is beyond many of us.

Our concern is, first, that the constitutional and legal test be met; and, second, that the government is determined to deny innocent Canadians their rightful access to the courts.

I do not know whether you want to take the amendments one by one or discuss them at large. The minister's time here is limited. What is the best way to proceed for the sake of expediency?

[Translation]

satisfaites, le gouvernement ne donnera pas à la population du Canada un bon exemple de la façon dont une loi doit être formulée.

La loi résulte de l'annulation d'accords controversés, qui ont été acceptés et signés légalement et qui liaient Sa Majesté du chef du Canada. Le gouvernement a décidé de les annuler. Nous ne nous objectons pas à ce droit d'annuler des contrats. Mais à mesure que nous nous renseignons sur les accords proprement dits, nous contestons la sagesse de cette mesure. Nous en discuterons ailleurs.

Nous ne sommes pas ici pour discuter de l'annulation comme telle, mais bien des droits qui doivent être accordés aux citoyens du Canada dont un contrat avec sa Majesté a été résilié, pour reprendre le terme employé par le gouvernement. Il y a eu rupture de contrat unilatérale, sans explication ni justification. Il est admis qu'il y a eu rupture de contrat.

Dans la partie punitive, qui demeure encore dans le projet de loi, le gouvernement a décidé au départ qu'aucun recours judiciaire ne serait permis. Voyant que des procédures avaient été intentées, il espère les influencer en amenant le Parlement du Canada à adopter un projet de loi qui fixerait des conditions. Ces conditions seraient adoptées à temps pour qu'un juge doive en tenir compte. Les auteurs de réclamations ne pourraient plus faire évaluer la validité de leurs réclamations.

Au Canada, nous accordons à des tueurs en série, à des violeurs, à des récidivistes et aux auteurs de petits larcins l'entière protection du système judiciaire et l'entière protection de la loi. Par ce projet de loi sans précédent, malgré toutes les modifications proposées, nous créons une catégorie de citoyens innocents qui n'ont pas été accusés de quoi que ce soit mais qui ont été salis et qui ont fait l'objet d'insinuations et d'accusations graves d'actes presque illégaux. Ils n'ont pas été cités en justice mais on leur refuse des recours judiciaires complets.

Les recours complets ne sont toujours pas permis malgré ces modifications. On peut intenter des poursuites pour certaines réclamations, mais pas pour d'autres. Il faut remplir certaines conditions concernant les dates et faire ceci et cela. Il semble que le gouvernement essaie encore de céder la latitude ministérielle aux tribunaux, avec toutes les limites imposées dans le projet de loi C-22 initial.

Il est bien triste pour le Parlement du Canada qu'un projet de loi de ce genre soit encore devant nous. Nous nous trouvons face à une tentative de limiter certaines dépenses sous le couvert d'une réduction du déficit; mais ce faisant, le gouvernement lèse certains citoyens de leurs droits. La logique du gouvernement échappe à beaucoup d'entre nous.

Nous nous soucions que les exigences constitutionnelles et juridiques soient respectées et nous craignons que le gouvernement ne soit déterminé à refuser à des Canadiens innocents leur droit à la justice.

Je ne sais pas si vous voulez étudier les modifications une par une ou toutes ensemble. Le temps du ministre est limité. Quelle est la façon la plus expéditive de procéder?

[Text]

The Chairman: I have no particular preference. We usually proceed clause by clause. Some of the clauses are quite acceptable to both sides.

Perhaps the Minister of Justice could explain. You concentrated on clauses 7 and 8. Do you wish to start with those two clauses?

Mr. Rock: Form requires me to respond to what Senator Lynch-Staunton has said. It would be regrettable to take the time available to us today to exchange expressions of our partisan positions, but the record should show that I disagree with his characterization of the legislation, the motivation of the government and the effect of the legislation.

The senator refers to this bill as "horrendous, punitive and unfair". He says that access to the courts is permitted to serial murderers and petty thieves. The analogy, while colourful, is entirely inappropriate. When the liberty of the subject is at stake and when the criminal process is engaged, people are entitled to a full hearing in court.

In the shadow of a looming election, on notice from the leader of a party vying for office that the contract would be set aside if entered into, if the government of the day persists and closes the deal, then the government that is subsequently elected reserves the right to do exactly what it said it would.

Through the amendments, we are providing a process by which the participants will receive exactly what they paid out of pocket to make the deal. It is true that they will not get the profits that they had counted on, but it has already been conceded by the experts before this committee that it is within the power of Parliament to do such a thing. The government of the day believes that it is in the public interest to do so.

Let us set aside the drama and the colourful references to access to the courts. We should spend our time on something more constructive rather than exchanging these aged and tiresome positions. Let us talk about the proposed amendments and try to make some progress on them. I would be happy to start with either clause 7 or clause 8.

Le sénateur Nolin: Comme monsieur le ministre est le premier représentant du gouvernement à comparaître devant le comité depuis que nous avons reçu les amendements de nos collègues libéraux en décembre, je pense qu'il serait juste, monsieur le président, que l'on puisse questionner le ministre sur les amendements qui ont été déposés en décembre et ne pas limiter nos questions aux articles 7 et 8.

The Chairman: I cannot agree more. Your amendments of April and May amend the December amendments, so we should consider both together.

The witnesses before us have focused the attention of the members on three points: the June 30 date, the exemplary damages and defamation. You have dealt with the defamation question. The main questions concern clauses 7 and 8.

This committee has always requested access to the court under the principle of the rule of law. With these amendments, is this access now proper, and does it respond to the basic principle of

[Traduction]

Le président: Je n'ai pas de préférence. Nous procédons habituellement article par article. Certains articles sont assez acceptables aux deux parties.

Le ministre de la Justice pourrait peut-être donner des explications. Vous avez concentré vos propos sur les articles 7 et 8. Voulez-vous commencer par ces deux-là?

M. Rock: La politesse m'oblige à répondre aux remarques du sénateur Lynch-Staunton. Il serait regrettable de prendre le temps mis à notre disposition aujourd'hui pour exprimer nos opinions partisans, mais le compte rendu devrait indiquer que je ne suis pas d'accord avec sa description de la législation, des intentions du gouvernement et des effets de la législation.

Le sénateur qualifie le projet de loi d'«atroce, punitif et injuste». Il affirme que les tueurs en série et les auteurs de petits larcins ont accès aux tribunaux. La comparaison, bien que colorée, est tout à fait fautive. Lorsque la liberté individuelle est en cause et que les procédures au criminel sont engagées, les gens ont droit d'être pleinement entendus en justice.

À la veille d'élections, le chef d'un parti aspirant au pouvoir a déclaré que le contrat serait annulé s'il était conclu et que le gouvernement de l'époque persistait à le conclure. Le nouveau gouvernement élu s'était réservé le droit d'agir exactement comme il avait promis de faire.

Par ces amendements, nous créons un mécanisme permettant aux participants de recevoir exactement ce qu'ils ont déboursé pour conclure le marché. Il est vrai qu'ils ne réaliseront pas les profits sur lesquels ils avaient compté, mais les experts qui ont comparu devant le comité ont déjà admis que le gouvernement est en droit d'agir comme il le fait. Le gouvernement actuel croit que l'intérêt public le justifie.

Cessons de dramatiser et de faire des comparaisons colorées sur les recours judiciaires. Nous devrions consacrer notre temps à des aspects plus constructifs au lieu d'exprimer ces vieilles opinions lassantes. Discutons des modifications proposées et essayons de les faire avancer. Je serai ravi de commencer par l'article 7 ou l'article 8.

Senator Nolin: Since the Honourable Minister is the first government representative to appear before the committee since we received amendments from our Liberal colleagues in December, I think it would be fair, Mr. Chairman, if we could question the minister on the amendments that were submitted in December and not limit our questions to clauses 7 and 8.

Le président: Je suis tout à fait d'accord. Vos amendements d'avril et de mai modifient peut-être ceux de décembre, alors nous devrions étudier les deux ensemble.

Les témoins précédents ont attiré l'attention des membres sur trois aspects: la date du 30 juin, les dommages-intérêts exemplaires et la diffamation. Vous avez parlé de la diffamation. Les principales préoccupations concernent les articles 7 et 8.

Le comité a toujours insisté sur les recours judiciaires en vertu du principe de la primauté du droit. Ces recours sont-ils désormais permis grâce à ces amendements et respectent-ils le principe de

[Texte]

law? In other words, is the access broad enough to state that the rule of law in this case is satisfied? You say it is. I am sure some questions will be raised as to whether that access is broad enough to comply with the principle of constitutional law.

With this in mind, we should continue with the questions.

Senator Jessiman: It has been argued by Liberal senators that the execution of the contract of October 7, 1993 was invalid because of certain mores, customs or traditions. Do you agree with that, or do you think it was a valid execution of a contract?

Mr. Rock: I think it was the valid execution of a contract.

Senator Jessiman: The government did admit in court, did it not, that it committed a breach of that particular valid contract?

Mr. Rock: Yes, and the court so found.

Senator Jessiman: Yes. The court not only found that, but counsel on your behalf agreed with it. The court did not have to find anything.

Mr. Rock: Yes.

Senator Jessiman: The government also said that because the plaintiffs were asking for a declaratory judgment, it was a discretionary order, and under those particular circumstances the court should not grant it. I am sure you have read that.

Mr. Rock: Yes.

Senator Jessiman: They had three grounds for saying the court should not grant a declaratory judgment. On all three grounds, the court held against the Crown. Is that correct?

Mr. Rock: I am not sure that there was a detailed treatment of each ground by Mr. Justice Borins, but the declaration was granted.

Senator Jessiman: The first ground is that the discretion to grant a declaratory judgment should be exercised with great care and caution. I will not read it all because it goes on for pages. It states:

In my view, there can be no doubt that the declaratory judgment claimed...will be of material assistance to the plaintiffs.

The Crown's first ground was that this declaratory judgment would not be of any assistance to the plaintiffs because the matter of damages was to be determined by arbitration. Even the plaintiff thought it would be determined that way. The court said, "No, it will not be determined by arbitration. An arbitrator will not determine the damages; the court will." Both sides eventually agreed to that. On the first ground, the court held that the order provided an advantage to the plaintiff.

The second ground was that the court should refuse to grant a declaratory judgment where an alternative, more appropriate process or remedy is available. They were saying that there was a

[Translation]

base du droit? Autrement dit, les recours sont-ils assez vastes pour que la primauté du droit soit observée dans ce cas-ci? Vous affirmez que oui. Je suis convaincu que certains se demanderont si les recours sont assez vastes pour respecter le principe du droit constitutionnel.

Nous devrions poser nos questions en gardant ces remarques à l'esprit.

Le sénateur Jessiman: Les sénateurs libéraux ont soutenu que la signature du contrat le 7 octobre 1993 n'était pas valide, à cause de certaines coutumes et traditions. Êtes-vous d'accord ou pensez-vous que la signature du contrat était valide?

M. Rock: Je pense que la signature du contrat était valide.

Le sénateur Jessiman: Le gouvernement a admis devant les tribunaux, n'est-ce pas, qu'il a résilié un contrat valide?

M. Rock: Oui, et le tribunal a constaté que le contrat était valide.

Le sénateur Jessiman: En effet. Le tribunal l'a constaté et votre avocat était d'accord. Le tribunal n'a pas eu à rendre de décision.

M. Rock: Oui.

Le sénateur Jessiman: Le gouvernement a aussi déclaré que, parce que le plaignant demandait un jugement déclaratoire, il s'agissait d'une ordonnance discrétionnaire, et que, dans cette cause en particulier, le tribunal ne devait pas l'accorder. Je suis certain que vous l'avez lu.

M. Rock: Oui.

Le sénateur Jessiman: Trois arguments ont été invoqués pour justifier que le tribunal ne rende pas de jugement déclaratoire. Dans les trois cas, le tribunal a rejeté ces arguments de la Couronne, n'est-ce pas?

M. Rock: Je ne sais pas si le juge Borins a examiné en détail chaque argument, mais le jugement déclaratoire a été accordé.

Le sénateur Jessiman: Le premier argument est que le pouvoir d'accorder un jugement déclaratoire devrait être exercé avec beaucoup de soin et de prudence. Je ne lirai la décision pas en entier, parce qu'il y en a des pages. On dit notamment:

Selon moi, il ne fait aucun doute que le jugement déclaratoire demandé... apportera une aide relative aux plaignants.

Le premier argument invoqué par la Couronne était que ce jugement déclaratoire n'aiderait pas les plaignants parce que les dommages-intérêts devaient être déterminés par un arbitre. Même le plaignant croyait qu'ils seraient déterminés de cette façon. Le tribunal a tranché que les dommages-intérêts ne seraient pas déterminés par un arbitre, mais plutôt par lui-même. Les deux parties se sont finalement entendues à ce sujet. Pour le premier argument, le tribunal a indiqué que l'ordonnance avantageait le plaignant.

Le deuxième argument était que le tribunal devait refuser d'accorder un jugement déclaratoire lorsqu'il existait une solution de rechange, un mécanisme ou un recours plus approprié. Ils ont

[Text]

breach of contract, and there is a request for damages for that breach of contract. That is a common law right. The court again held against the Crown.

The third ground, which is interesting in view of where we are sitting today, was addressed by the judge as follows:

Finally, I find no merit in the third ground relied on by the defendant that my discretion should be exercised in its favour.

Mr. Whitehall submitted that the only purpose of the declaratory judgment would be to anticipate legislation that may be passed by the Parliament of Canada and to attempt to nullify the effect of such legislation.

He went on to say that:

In my view, procedural and substantive law exist for the benefit of all parties to a dispute. The plaintiffs have no obligation to slow their action to a pace with which the defendant may feel more comfortable.

They court held against the Crown on the three grounds.

I understand that the Crown has appealed and that the appeal is to be heard sometime this month before the Court of Appeal in Ontario. Could you tell us the grounds for the appeal? Is it on one of those discretionary orders?

Mr. Rock: The appeal was brought on not only those grounds. Written submissions were made to Mr. Justice Borins on the argument with respect to the declaration. A number of grounds were advanced by the Department of Justice, on behalf of the government, as to reasons why a declaration ought not to be granted.

Apart from the factors that you have identified in the judgment, we also take the position that an action for damages for breach of contract should be determined at the end of a trial. To bifurcate the proceeding and have a declaration at the outset is not the usual approach. There is no reason for departing from the usual approach in this case.

There is a wide variety of grounds for the appeal. They are now, I believe, in the form of a factum. I would be happy to provide you with a copy.

Senator Jessiman: I would like to see it.

You have already admitted that there is a contract. You have admitted in court and here that you committed a breach of the contract. Damages flow from that breach. The question, then, is: What are the damages?

What will be heard at trial? There is no purpose in having a trial. That is why we have summary declarations of judgment.

Mr. Rock: The legal principle is that there is no such thing as an interlocutory judgment; there is only one judgment in a proceeding. The point we had taken was that, as in any other proceeding, the matter should go to the point of hearing all the evidence. The court should determine all the issues at the same time.

[Traduction]

soutenu que le contrat avait été résilié et qu'on demandait des dommages-intérêts pour cette rupture de contrat. C'est une règle de droit courante. Là encore, le tribunal a rejeté l'argument de la Couronne.

Le troisième argument, qui est intéressant dans le cadre de la discussion d'aujourd'hui, a été réfuté par le juge comme suit:

Enfin, je ne trouve aucune justification au troisième argument invoqué par la défenderesse que ma latitude devrait s'exercer en sa faveur.

M. Whitehall a soutenu que le seul but du jugement déclaratoire était de devancer un projet de loi susceptible d'être adopté par le Parlement du Canada et de tenter d'annuler l'effet de cette législation.

Il a ajouté:

À mon avis, des règles du droit de procédure et du droit positif avantagent toutes les parties à un litige. Les plaignants n'ont aucune obligation de ralentir leurs actions à un rythme qui convient le mieux à la défenderesse.

Le tribunal a rejeté les trois arguments de la Couronne.

Je crois comprendre que la Couronne a interjeté appel et que l'appel devrait être entendu ce mois-ci par la Cour d'appel de l'Ontario. Pouvez-vous nous indiquer les motifs de l'appel? Repose-t-il sur les mêmes arguments qui ont été invoqués au sujet des ordonnances discrétionnaires?

M. Rock: L'appel se fonde aussi sur d'autres arguments. Des preuves ont été présentées par écrit au juge Borins au sujet de la déclaration. Le ministre de la Justice, au nom du gouvernement, a invoqué plusieurs arguments pour démontrer qu'une déclaration ne devrait pas être accordée.

En plus des facteurs que vous avez dégagés dans le jugement, nous estimons aussi qu'une action en dommages-intérêts pour rupture de contrat devrait être déterminée à la fin d'un procès. Court-circuiter le processus en obtenant une déclaration dès le départ n'est pas une façon habituelle de procéder. Il n'y a aucune raison de s'écarter de la méthode habituelle dans ce cas-ci.

L'appel repose sur de nombreux arguments divers. Ils sont désormais énoncés, si je ne m'abuse, dans un exposé des faits dont je serai heureux de vous remettre copie.

Le sénateur Jessiman: J'aimerais bien voir ce document.

Vous avez déjà admis qu'il y a un contrat. Vous avez admis devant le juge et ici que vous avez violé le contrat. Des dommages découlent de cette rupture de contrat. La question qui se pose est: quelle est l'ampleur de ces dommages?

À quoi servira le procès? Un procès n'est pas nécessaire quand il y a des déclarations de jugement sommaires.

M. Rock: Le principe juridique est qu'il n'y a pas de jugement interlocutoire; il n'y a qu'un jugement final dans une cause. Notre argument était que, tout comme dans toute autre poursuite, il faudrait entendre toute la preuve. Le tribunal devrait rendre une décision sur toutes les questions en même temps.

[Texte]

Senator Jessiman: The only issue was the quantum.

Mr. Rock: Even in a case where the defendant does not have any argument against one of the grounds for relief, the traditional principle has been that there is only one judgment, and that comes at trial.

I do not want to be in the position of re-arguing the case that was argued before Mr. Justice Borins. This is just my way of explaining our position.

Ordinarily, if I sue you for breach of contract and I want the court to find a breach and give me damages, all of that comes on before the court at the same time during the trial, even though you may not have a defence to the claim that there has been a breach.

We are saying in this narrow part of the argument that there is no such thing as an interlocutory judgment in which part of the relief is given now and the rest at trial. It should all be left to trial. There is no valid purpose for giving a declaration now with respect to breach. That is the point we were making.

Senator Jessiman: If you should be unsuccessful in the Court of Appeal, have you taken any advice as to whether or not a case such as this would likely receive consent to be heard by the Supreme Court of Canada?

Mr. Rock: I have not. Since we fully expect to succeed in the Court of Appeal, that is not something we have considered. However, leave can be sought from the Supreme Court of Canada.

Senator Jessiman: I know it can. Although you are confident that you will win, if you should lose, is it your intention to seek leave?

Mr. Rock: I cannot answer that. I do not know at this point. It would depend on the result in the Court of Appeal, the reasons provided and the view of the client.

Senator Jessiman: I wish to ask about the lobbyists. These are registered lobbyists, and the bill before us will change the law in respect of them.

If the plaintiffs have paid lobbyists, you would say to these innocent people who have a contract which you have breached, "If you paid them, we will not pay you." Is that correct?

Mr. Rock: That is correct. However, I am not sure I would use your language to characterize the situation.

Senator Jessiman: As the Minister of Justice, do you think that the part of this bill which refuses to pay these innocent parties — not the lobbyists, but the innocent parties to this contract — will be construed by a court, upon reading section 2(e) of the Bill of Rights, as depriving the plaintiff:

[Translation]

Le sénateur Jessiman: La seule question était le montant des dommages-intérêts.

M. Rock: Même lorsque la défenderesse n'a pas d'argument contre un des motifs invoqués pour obtenir des dommages-intérêts, le principe traditionnel est qu'il n'y a qu'un jugement, rendu à la fin du procès.

Je ne voudrais pas reprendre la plaidoirie présentée devant le juge Borins. C'est tout simplement ma façon d'expliquer notre position.

D'ordinaire, quand on intente des poursuites pour rupture de contrat et qu'on veut que le tribunal détermine qu'il y a eu rupture de contrat et accorde des dommages-intérêts, toutes les preuves sont présentées en même temps durant le procès, même lorsqu'on n'a pas de moyen de défense face à l'argument de la rupture du contrat.

Nous affirmons dans cet aspect étroit de la plaidoirie qu'il n'y a pas de jugement interlocutoire permettant d'accorder une partie des dommages-intérêts tout de suite et le reste au procès. Tout devrait être décidé au procès. Il n'y a aucun raison valide de rendre un jugement déclaratoire maintenant au sujet de la rupture du contrat. C'est ce que nous faisons valoir.

Le sénateur Jessiman: Si vous êtes débouté en Cour d'appel, avez-vous obtenu des avis quant à la possibilité qu'une cause de ce genre puisse être entendue par la Cour suprême du Canada?

M. Rock: Non. Étant donné que nous sommes tout à fait confiants d'avoir gain de cause en Cour d'appel, nous n'avons pas envisagé cette possibilité. Mais on pourrait demander à la Cour suprême de trancher.

Le sénateur Jessiman: Je sais qu'on le pourrait. Même si vous avez confiance de gagner, si vous perdez, avez-vous l'intention de demander l'avis de la Cour suprême?

M. Rock: Je ne peux répondre à cette question. Je ne le sais pas encore. Tout dépend de la décision de la Cour d'appel, des raisons fournies et de l'opinion du client.

Le sénateur Jessiman: Je voudrais poser une question au sujet des lobbyists. Il s'agit de lobbyists enregistrés. Le projet de loi modifie les dispositions qui s'appliquent à eux.

Si les plaignants ont payé des lobbyists, vous diriez aux personnes innocentes dont le contrat avec vous a été résilié que vous ne les dédommageriez pas pour les sommes versées aux lobbyists?

M. Rock: C'est exact. Mais je ne suis pas certain que je décrirais la situation en employant les mêmes termes que vous.

Le sénateur Jessiman: À titre de ministre de la Justice, pensez-vous que les dispositions du projet de loi refusant d'indemniser ces parties innocentes (pas les lobbyists, mais les parties innocentes au contrat) seront interprétées par un tribunal, compte tenu du paragraphe 2 e) de la Déclaration des droits, comme des dispositions qui privent le plaignant:

[Text]

...of the right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice for the determination of his rights and obligations.

Mr. Rock: For these purposes, I am not prepared to describe anyone as an "innocent party". I cannot comment on that feature of the matter. Again, I would not necessarily choose your words.

However, on my reading of the evidence, the experts who appeared before this committee all acknowledged the lawful jurisdiction of Parliament to place restrictions on the compensation that can be recovered, even while allowing access to the court.

I refer to the testimony of Professor Gibson. He testified on July 5, 1994, at a time when the bill provided only that the minister could provide compensation at the minister's discretion. Professor Gibson said:

If a statute says that the following are the general principles upon which compensation shall be granted and the minister shall have a discretion in the application of those standards, there is no problem.

Professor Monahan, who testified October 27, 1994, said in answer to a question:

You must ensure that those rules were in accordance with the Constitution. Subject to that, you could put things in the statute directing the arbitrator —

At that time it was thought that an arbitrator might be involved.

— on how to exercise their discretion.

Professor Norman testified on November 17. He was asked about limitations on the right of recovery. Senator Lynch-Staunton asked him:

...is it appropriate for an act to include such conditions for the court to follow in an assessment of a claim?

Professor Norman replied:

Yes. I think that again is a matter of substance. If the legislative branch wishes to provide the terms or the frame within which there shall be an independent adjudication, that is something which it is entitled to do...

Skipping a bit of his testimony, in the next paragraph he said:

Here, Bill C-22 could certainly specify what the criteria should be for determination.

He concludes:

I think Parliament can limit and define what is appropriate and what is not to be considered.

Using my own language now, he is speaking in the context of compensation.

I could refer to other evidence given by Professor Norman. However, even the experts acknowledge that a bill can validly and lawfully define the kind of compensation to which one is entitled even while we allow access to the courts.

[Traduction]

[...] du droit à une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale, pour la définition de ses droits et obligations.

M. Rock: Pour ces fins, je ne suis pas prêt à qualifier qui que ce soit de «partie innocente». Je ne peux me prononcer sur cet aspect. Encore une fois, je ne choisirais pas nécessairement vos mots.

Mais d'après mon interprétation des témoignages, les experts qui ont comparu devant le comité ont tous reconnu le pouvoir légitime du Parlement de limiter les indemnités qui peuvent être accordées, même lorsque les recours judiciaires sont permis.

Je vous renvoie au témoignage du professeur Gibson. Le professeur Gibson a témoigné le 5 juillet 1994, au moment où le projet de loi prévoyait seulement que le ministre avait la latitude d'accorder des indemnités. Il a déclaré:

Si une loi présente les principes généraux qui sous-tendent certaines compensations et précise que le ministre a le pouvoir discrétionnaire d'exercer ces normes, il n'y a aucun problème.

Le professeur Monahan, qui a témoigné le 27 octobre 1994, a déclaré, en réponse à une question:

Il faudrait que ces règles soient conformes à la Constitution. Sous réserve de cette obligation, vous pouvez donner dans la loi des directives à l'arbitre...

On pensait à l'époque qu'il y aurait un arbitre.

[...] sur la façon d'exercer sa latitude.

Le professeur Norman a témoigné le 17 novembre. On l'a interrogé sur les limites au droit à des dommages-intérêts. Le sénateur Lynch-Staunton lui a demandé:

[...] est-il normal qu'une loi impose de telles conditions au tribunal pour l'évaluation d'une demande d'indemnité?

Le professeur Norman a répondu:

Oui. Là encore, il s'agit d'une question de fond. Si le pouvoir législatif désire stipuler les paramètres dans lesquels devra se situer le jugement d'un tribunal indépendant, il a le droit de le faire...

Un peu plus loin dans son témoignage, on lit au paragraphe suivant:

Le projet de loi C-22 peut certainement préciser quels doivent être les critères pour le paiement des parties.

Le professeur Norman concluait:

Je pense que le Parlement peut limiter et définir ce qui doit être considéré ou non.

Fin de la citation. Le professeur s'exprimait dans le contexte de l'indemnisation.

Je pourrais citer d'autres passages du témoignage du professeur Norman. Mais même les experts reconnaissent qu'un projet de loi peut définir légalement et légitimement le type d'indemnité à laquelle une personne a droit quand nous permettons des recours judiciaires.

[Texte]

The second point I would make in response to your question is that the Bill of Rights, while an important document, should be seen in light of its limitations. It is not a constitutional document. It is sometimes called a "quasi-constitutional document". It is an aid to interpretation. That is the way you used it just now. It is a limited document even at that. It has been held to apply only to individuals, not to corporations.

Senator Jessiman: With respect, that is not quite the case. I, too, am a lawyer. I have read the law. Corporations have proceeded under section 2(d). It talks about a person there, not an individual. Section 1 talks about individuals. Section 2(d) talks about a person, and that has been interpreted by the courts to include corporations.

Mr. Rock: Let me finish, if I may. I am well aware of your legal training. I certainly respect your opinion and your point of view on these matters.

I was about to say that section 1 talks about certain rights. Those have been construed to be procedural in the sense that there is a process with a hearing before a result is arrived at. They are not substantive rights.

Section 2 speaks of rights which have been taken to refer back to section 1. Again, they are procedural only and not substantive. Section 1 has certainly been held to apply to individuals and not to corporations. It has a limited usefulness in this analysis.

Subject to that, for Parliament to allow access to the court for compensation and to then define what kind of compensation is permissible is well within its powers. We may have a quarrel about the policy, but that is another matter.

Senator Jessiman: I agree, but I was honing in on the discrimination against individuals who happen to be lobbyists. You must know some lobbyists. I am sure you are lobbied from time to time. I am sure you know them to be reasonable and responsible people. You are saying, carte blanche, that the innocent people who have paid funds to lobbyists in respect of this bill cannot recover those funds.

I do not believe that they are getting a fair hearing in court in respect of those matters.

Mr. Rock: Nor are they getting a fair hearing in court in respect of lost profit and lost investment in their companies. The government of the day has decided, as a matter of policy, that it is inappropriate for that to happen. Therefore, we have crafted a bill which excludes those possibilities, but we have done it in a legal and constitutional fashion.

If the concern of this committee is for matters legal and constitutional, then we have met that concern. If the concern of this committee is for broader policy matters, we must agree to disagree.

[Translation]

Le deuxième aspect de ma réponse à votre question est que la Déclaration des droits, même si elle constitue un document important, a des limites. Il ne s'agit pas d'un document constitutionnel. On la qualifie parfois de document «quasi constitutionnel». C'est un instrument d'interprétation. C'est ainsi que vous venez de vous en servir. Et même là, c'est un document limité. On a déterminé qu'il ne s'applique qu'aux individus, pas aux sociétés.

Le sénateur Jessiman: Avec tout le respect que je vous dois, ce n'est pas tout à fait exact. Moi aussi, je suis avocat. J'ai lu la loi. Les sociétés ont intenté des poursuites en vertu du paragraphe 2 d). Il y est question d'une personne, pas d'un individu. L'article 1 parle d'individu. Le paragraphe 2 d) parle d'une personne, et les tribunaux ont statué que ce terme inclut les sociétés.

M. Rock: Permettez-moi d'aller au bout de ma pensée. Je sais très bien que vous avez une formation juridique. Je respecte votre opinion et votre point de vue sur ces questions.

J'allais dire que l'article 1 traite de certains droits. On les considère comme des droits de procédure, en ce sens qu'ils se rapportent à un processus comportant une audition avant d'arriver à un résultat. Il ne s'agit pas de droits positifs.

L'article 2 traite des droits qui découlent de l'article 1. Là encore, ce ne sont que des droits de procédure, pas des droits positifs. Il a été déterminé que l'article 1 s'applique aux individus et pas aux sociétés. Son utilité est limitée dans l'analyse actuelle.

Cette réserve étant faite, le Parlement est entièrement libre de permettre des recours judiciaires pour obtenir une indemnité et de définir ensuite quel type d'indemnité est permis. Nous pouvons nous quereller sur la politique, mais c'est une autre affaire.

Le sénateur Jessiman: Je suis d'accord, mais je voulais en venir à la discrimination contre des individus qui sont aussi des lobbyists. Vous en connaissez sans doute quelques-uns. Je suis certain qu'ils exercent des pressions sur vous de temps à autres. Vous reconnaîtrez sans peine que ce sont des gens raisonnables et responsables. Vous leur donnez carte blanche et les personnes innocentes qui les ont payés pour exercer des pressions à propos du projet de loi ne peuvent recouvrer leurs frais.

Je ne pense pas qu'ils obtiennent une audition impartiale de leur cause.

M. Rock: Ils n'obtiennent pas non plus une audition impartiale de leur cause en ce qui concerne les profits non réalisés et les investissements perdus dans leurs compagnies. Le gouvernement actuel a décidé, à titre de politique, que cela ne convient pas. Nous avons donc conçu un projet de loi qui exclut ces possibilités, mais nous l'avons fait de manière légale et constitutionnelle.

Si le comité se soucie des questions juridiques et constitutionnelles, alors nous avons dissipé ses craintes. Si le comité se soucie des grandes questions de politique, nous devons accepter de ne pas être sur la même longueur d'ondes.

[Text]

Senator Jessiman: You have not complied with the law as I have just read it. You have discriminated against certain individuals, and that is affecting those who have paid the money.

Mr. Rock: I understand your point. As I have said, I respect your perspective, but I disagree with you.

The Chairman: Obviously there is a disagreement. Your argument is that the Bill of Rights of 1960 is quasi-constitutional and does not apply to corporations. Other experts have said that the Canadian Charter of Rights does not protect economic rights.

I do not think we should continue this discussion. You have both stated your point of view.

We will continue on the bill generally, or on clauses 7 and 8.

Le sénateur Nolin: J'en suis aux amendements de la page 2 du document que vous nous avez distribué ce matin. Les articles 3, 4 et 5 font référence au 15 décembre 1993 comme étant la date où les contrats ont été résiliés. Je veux que cela soit très clair, monsieur le ministre, entre nous. Il s'agit vraiment d'une résiliation au sens civiliste du terme. Donc, les contrats ont existé à partir du 7 octobre et le gouvernement ou l'État a mis fin à ces contrats-là le 15 décembre. Est-ce que c'est bien cela qui est dit lors que je lis les amendements de la colonne du centre ?

M. Rock: Nous avons choisi la date du 15 décembre 1993, parce que c'était la date à laquelle le gouvernement n'a pas donné la proposition sur l'aéroport aux autres parties. Alors, c'était la date à laquelle on a eu une obligation selon les contrats et le gouvernement ne l'a pas fait.

Le sénateur Nolin: Je vais reposer ma question différemment. Est-ce que je dois conclure qu'avec l'introduction des amendements du mois de décembre, le gouvernement reconnaît que ces contrats ont bien existés à une époque donnée et que le 15 décembre 1993, ils ont été terminés ou résiliés, on y a mis fin ?

Mr. Rock: I cannot say, because I was not directly involved in the process by which December 15, 1993 was included in the December amendments. However, as I recall it, there was a concern with the original clauses 3 and 4. Those clauses said that these contracts never existed, or that they never came into force and have no legal effect. We were confronted with the contracts themselves. People presented them to us and asked how we could say that they did not exist.

The December amendments were to acknowledge that there were contracts and that on December 15, 1993 the government failed to turn over possession of the property in accordance with the contracts. That was the date of that event, and therefore we included reference to that in the bill.

The Chairman: The legal question is very clear. Originally, it did not legally exist. Clause 3 was then changed to say that it existed until December 15.

Mr. Rock: That is right.

[Traduction]

Le sénateur Jessiman: Vous n'avez pas observé les dispositions de la loi que je viens de vous lire. Vous avez exercé une discrimination envers certains individus et cela se répercute sur ceux qui les ont payés.

M. Rock: Je comprends votre raisonnement. Je le répète, j respecte votre point de vue, mais je ne suis pas d'accord avec vous.

Le président: Il y a un désaccord, c'est évident. Votre argument est que la Déclaration des droits de 1960 est un document quasi constitutionnel qui ne s'applique pas aux sociétés. D'autres experts ont déclaré que la Charte canadienne des droits ne protège pas les droits économiques.

Je ne pense pas que nous devrions poursuivre cette discussion. Vous avez tous les deux exprimé votre point de vue.

Nous continuerons l'examen du projet de loi en général, ou des articles 7 et 8.

Senator Nolin: I am at the amendments on page 2 of the document you handed out this morning. Clauses 3, 4 and 5 refer to December 15, 1993, as the date when the contracts were cancelled. I want this to be very clear between us, Mr. Minister. This is really a cancellation within the civil law sense of the term. Therefore, the contracts existed since October 7, and the government or the State terminated them on December 15. Is this in fact what it says when I read the amendments in the centre column?

Mr. Rock: We chose the December 15, 1993 date, because it was the date on which the government did not give the airport proposal to the other parties. So it was the date on which there was an obligation according to the contracts and the government did not perform it.

Senator Nolin: I am going to rephrase my question. Am I to conclude that, by the introduction of the amendments in December, the government recognizes that these contracts did indeed exist at a given time and that on December 15, 1993, they were terminated or cancelled, they were brought to an end?

M. Rock: Je ne saurais dire, parce que je n'ai pas participé directement au processus par lequel la date du 15 décembre 1993 a été incluse dans les amendements de décembre. Mais si je me souviens bien, on se préoccupait des articles 3 et 4. Ces articles stipulaient que ces contrats n'avaient jamais existé ou qu'ils n'étaient pas entrés en vigueur et n'avaient aucun effet juridique. Nous avons été confrontés aux contrats proprement dits. On nous les a montrés et on nous a demandé comment nous pouvions affirmer qu'ils n'existaient pas.

Les amendements de décembre visaient à reconnaître qu'il y avait des contrats et que, le 15 décembre 1993, le gouvernement n'a pas cédé la possession des biens conformément aux dispositions des contrats. C'est à cette date qu'est survenu cet événement et nous l'avons donc indiquée dans le projet de loi.

Le président: La question légale est très claire. Au départ, les contrats n'existaient pas légalement. L'article 3 a ensuite été modifié pour indiquer qu'ils ont existé jusqu'au 15 décembre.

M. Rock: C'est exact.

[Texte]

The Chairman: I think we all agree on that.

Le sénateur Nolin: Je voudrais juste poser une autre question pour que cela soit clair. D'après vous, il y a des droits qui ont existé par la signature de ces contrats le 7 octobre et ces droits ont été terminés et certaines obligations n'ont pas été rencontrées le 15 décembre et le contrat a été terminé. Donc il y a eu des droits qui ont existé pendant une période de temps?

Mr. Rock: Yes, I think that is right.

Senator Murray: You mentioned the testimony of Professor Monahan when he was here in January and commented on what we are today calling the December amendments.

As I recall it, there were three areas which Professor Monahan found posed serious constitutional problems. In fact, he said the provisions relating to them were unconstitutional. One that you have dealt with in the present set of amendments was the provision excluding defamation suits. A second was the cut-off date. His view, which I think I recall quite clearly, was that it would be constitutional to set a cut-off date, but that the cut-off date would have to be after the coming into force of the act.

Is it your view that the amendment you have proposed today has the same effect?

Mr. Rock: I think Professor Monahan's observation is a good one, speaking generally. It would not be appropriate or fair for a government to say that no one can sue in respect of something it has done unless they had commenced their action six months ago. That would make it practically impossible for people to exercise their right, and it would become an empty right.

However, those are not the facts in this case. In this case, there was a process which started in about January of 1994. All the parties who were potential claimants were asked to submit their claims by June 30, 1994, that is, prospectively. They had about six months to prepare and submit their claims, and they did so. Only afterwards did the government propose in legislation that June 30 would be the cut-off date.

It was not retrospective in an arbitrary or unfair way. Rather, it reflected a process in which the participants had submitted their claims by the date fixed by Robert Wright. I think it should be seen in that context.

Even given what I have said, Professor Monahan was able to be critical. He said that this cut-off date does not allow people to pick up expenses incurred after June 30, and that is not fair. We have dealt with that.

Furthermore, the point was raised concerning what would happen if you did not know you had a claim before June 30 or if a claim did not arise until after June 30. We have dealt with that as well.

Therefore, while holding to the date of June 30 for the practical reasons I have given, I suggest that we have addressed the concerns which were expressed by Patrick Monahan and others concerning the effect of that date.

[Translation]

Le président: Je crois que nous nous entendons là-dessus.

Senator Nolin: I would just like to ask one more question so this will be clear. According to you, there are rights that existed on signing these contracts on October 7 and these rights were terminated and certain obligations were not met on December 15, and the contract was terminated. So there were rights that existed for a certain period?

M. Rock: Oui, je pense que c'est exact.

Le sénateur Murray: Vous avez mentionné le témoignage du professeur Monahan, qui est venu nous voir en janvier dernier pour donner son opinion sur ce que nous appelons aujourd'hui les amendements de décembre.

Si je me souviens bien, trois aspects posaient de graves problèmes constitutionnels selon le professeur Monahan. Il a d'ailleurs déclaré que les dispositions qui les concernaient étaient inconstitutionnelles. Un premier, que vous avez réglé grâce à la présente série de modifications, était la disposition excluant des poursuites en diffamation. Un deuxième était la date limite fixée. Selon lui, je pense me souvenir assez clairement de ses propos, il serait constitutionnel de fixer une date limite, mais cette date devrait être postérieure à la date d'entrée en vigueur de la loi.

Croyez-vous que l'amendement proposé aujourd'hui a le même effet?

M. Rock: Je pense que l'observation du professeur Monahan est juste, en général. Il ne conviendrait pas ou ne serait pas juste qu'un gouvernement interdise d'intenter des poursuites contre lui à moins que l'action n'ait été intentée six mois auparavant. Il deviendrait alors presque impossible d'exercer son droit et il s'agirait d'un droit vide de sens.

Mais les faits sont différents dans le cas qui nous intéresse. Cette fois-ci, il y a eu un processus qui a commencé en janvier 1994 environ. Tous les auteurs éventuels de réclamations ont été priés de soumettre leurs réclamations avant le 30 juin 1994, c'est-à-dire plus tard. Ils avaient environ six mois pour préparer et soumettre leurs réclamations, et ils l'ont fait. Ce n'est que par la suite que le gouvernement a proposé dans le projet de loi la date limite du 30 juin 1994.

Il ne s'agissait pas d'une date antérieure arbitraire ni injuste. Cette date tenait plutôt compte d'un processus au cours duquel les participants avaient soumis leurs réclamations avant la date fixée par Robert Wright. Je pense qu'il faudrait la voir dans ce contexte.

Malgré tout, le professeur Monahan a exprimé des critiques. Il a déclaré que cette date limite ne permettait pas de réclamer les dépenses occasionnées après le 30 juin et que ce n'était pas juste. Nous avons réglé ce problème.

De plus, on s'est demandé ce qui arriverait si quelqu'un ignorait qu'il fallait soumettre la réclamation avant le 30 juin ou si la réclamation prenait naissance après le 30 juin. Nous avons également réglé cette question.

Par conséquent, tout en maintenant la date du 30 juin pour les raisons pratiques que j'ai indiquées, je crois que nous avons dissipé les craintes exprimées par Patrick Monahan et d'autres au sujet de l'effet de cette date.

[Text]

You said that you would not want to remove the cut-off date entirely or set a new one after the coming into force of the act, but I do not see the relevance to the law you are proposing. I understood from your explanation that you were including it as a matter of administrative convenience.

Mr. Rock: It also gives the government some point of reference with respect to the potential liability of taxpayers. The claims have now been submitted. We have an idea of the amounts. We know the rough order of magnitude of the taxpayers' exposure. As a matter of policy, we are prepared to incur it.

If there were no such date, we would not know what the claims might be or how they might be calculated and recalculated. We would no longer have a process connected to the June 30 submissions.

Senator Murray: Professor Monahan suggested you could and should set a date after the coming into force of the act. In any case, are you confident that this latest amendment solves the constitutional problem identified by Professor Monahan?

Mr. Rock: Subject to my assertion that there was no constitutional problem, I am. However, no one can be categorical about these things.

Senator Murray: It addresses the problem.

Mr. Rock: As I am discovering in other committees, people can see all manner of constitutional problems. It is sometimes easier to deal with the concerns, even while maintaining an argument that there is no problem.

Senator Murray: The other matter was the exclusion of punitive and exemplary costs or damages. You have not addressed that point in the present amendments.

Mr. Rock: The theory behind this statute is to provide claimants with an opportunity to recoup actual expenditures. If they paid consultants, if plans were drawn up, if they went to an engineer, if they paid their lawyer or their accountant, they should get that money back. They will get that money back under this proposal. The opportunity to recover actual expenditures is the extent of the entitlement created by this bill.

The theory of non-compensatory, exemplary or punitive damages is that the court, in appropriate circumstances, can pick a number it determines appropriate and award that amount to the claimant. It is not a dollar-for-dollar recompense for an outlay, but rather an amount that would fulfil some other purpose. In effect, it would be a windfall for the claimant over and above actual out-of-pocket expenses.

We listed the types of claims that would be excluded because they were not actually compensatory and out-of-pocket. We covered lost profits and the lost value of shares or investments. That left open the possibility that the court might make an award that was non-compensatory in the sense that no one had paid

[Traduction]

Vous avez déclaré que vous ne vouliez pas supprimer complètement la date limite ni en fixer une nouvelle après l'entrée en vigueur de la loi, mais je ne vois pas la pertinence juridique de votre proposition. J'ai cru comprendre d'après votre explication que vous l'indiquiez pour des questions de commodité administrative.

M. Rock: Elle donne aussi au gouvernement un point de départ pour l'établissement de la responsabilité éventuelle des contribuables. Les réclamations ont maintenant été soumises. Nous avons une idée des montants en cause. Nous avons un ordre de grandeur général de la responsabilité des contribuables. Nous sommes prêts à l'assumer, c'est une question de politique.

Si cette date n'existait pas, nous ne saurions pas à combien pourraient se chiffrer les réclamations, ni comment les calculer et les recalculer. Nous n'aurions plus de processus relié aux réclamations soumises avant le 30 juin.

Le sénateur Murray: Le professeur Monahan a indiqué que vous pourriez et devriez fixer une date postérieure à l'entrée en vigueur de la loi. Avez-vous confiance que ce dernier amendement règle le problème constitutionnel soulevé par le professeur Monahan?

M. Rock: Sous réserve de mon affirmation qu'il n'y a pas de problème constitutionnel, je le crois. Mais personne ne peut être catégorique à propos de questions de ce genre.

Le sénateur Murray: Cela règle le problème.

M. Rock: D'après ce que je constate dans d'autres comités, les gens peuvent tout transformer en problèmes constitutionnels. Il est parfois plus facile d'apaiser des craintes, même en soutenant qu'il n'y a pas de problème.

Le sénateur Murray: L'autre question était l'exclusion des dommages punitifs et exemplaires. Vous ne réglez pas ce problème par les amendements actuels.

M. Rock: Le principe sur lequel repose le projet de loi est qu'il faut donner aux auteurs de réclamations la possibilité de recouvrer les dépenses réelles. S'ils ont payé des experts-conseils, si des plans ont été dessinés, s'ils ont consulté un ingénieur, s'ils ont payé leur avocat ou leur comptable, ils devraient se faire rembourser. Ils recouvreront ces sommes conformément à la proposition actuelle. Le droit créé par le projet de loi se limite à la possibilité de recouvrer les dépenses réelles.

Le principe des dommages non compensatoires, exemplaires ou punitifs est que, lorsque les circonstances le justifient, le tribunal peut fixer un montant qu'il estime convenable et l'accorder à l'auteur de la réclamation. Ce montant ne correspond pas exactement aux dépenses engagées. Il s'agit plutôt d'une somme qui servirait à d'autres fins. En réalité, ce serait pour l'auteur de la réclamation une somme fortuite qui s'ajouterait aux dépenses réelles.

Nous avons indiqué les types de réclamations qui seraient exclues parce qu'elles n'étaient pas vraiment des montants compensatoires et des frais remboursables. Nous avons traité des profits non réalisés et de la perte de valeur des actions ou des investissements. Il restait la possibilité que le tribunal accorde une

[Texte]

money out. It would be a number at large. In order to deal with that contingency, we included an exclusion for exemplary or punitive damages.

Senator Murray: I appreciate all of that. However, Professor Monahan and other witnesses were quite definite in their view that you have a constitutional problem with that provision.

Mr. Rock: I do not see any difference in principle between excluding lost profits or non-compensatory, punitive and exemplary damages. Why is the one more constitutionally difficult than the other?

I say that rhetorically. I am not asking you a question.

Senator Murray: If we have those witnesses back, I will ask them that very question. When I read the testimony, I reproached myself for not having asked it.

There was an interesting exchange between Senator Bacon and one of the witnesses, during the course of which Senator Bacon quoted Professor Hogg. Professor Hogg's view was that it would certainly be open to Parliament to set aside or reduce a financial award made by the courts that the government and Parliament felt was inappropriate, too large, contrary to public policy, or unaffordable.

That being the case, why did you not wait? It would be much less offensive to decide that a judgment was inappropriate and take the necessary steps to set it aside or reduce it. Surely that would be preferable to reducing the discretion of the court by legislation, assuming that the judgment of the court would be excessive or inappropriate.

Mr. Rock: It is not that the judgment would be excessive, but that it may include damages that we say are inappropriate and should not be recoverable in this case.

I am not aware of the exchange between Senator Bacon and others. However, if we were to wait, the parties would have the expense of advancing their claims. They would go to court a year or more from now, having incurred the costs of experts. There would be a protracted hearing, after which a judge would be required to craft a judgment. This would all be done under the spectre of Parliament simply setting the matter aside at the end of the day.

It is much more straightforward and practical for the government initially to indicate that it is aware of these claims and does not think it appropriate for damages of that kind to be recoverable. We want to allow people to claim for their out-of-pocket expenses, but nothing more. That straightforward and practical approach is better than merely letting it all happen and legislating afterwards. We would be criticized for taking that approach.

Senator Murray: The exchange was between Senator Bacon and Professor Monahan, as a matter of fact. His answer was:

Our courts are in the normal business of awarding damages. If a trial judge were to act in a manner that was unconscionable, the normal recourse would be to appeal...

[Translation]

indemnité non compensatoire en ce sens que personne n'aurait versé quoi que ce soit. Ce serait un montant arbitraire. Afin de prévoir cette éventualité, nous avons exclu les dommages exemplaires ou punitifs.

Le sénateur Murray: Je sais tout cela. Mais le professeur Monahan et d'autres témoins ont affirmé assez catégoriquement que cette disposition pose un problème constitutionnel.

M. Rock: Je ne vois aucune différence de principe entre l'exclusion des profits non réalisés et les dommages non compensatoires, punitifs et exemplaires. Pourquoi est-ce constitutionnellement plus compliqué que le reste?

Je réfléchis tout haut. Je ne vous pose pas la question.

Le sénateur Murray: Si nous invitons à nouveau ces témoins, je leur poserai la question. En relisant les témoignages, je m'en suis voulu de ne pas l'avoir fait.

Il y a eu entre le sénateur Bacon et un des témoins un échange intéressant au cours duquel le sénateur Bacon a cité le professeur Hogg. Le professeur Hogg estime que le Parlement serait tout à fait libre de rejeter ou de réduire une indemnité financière accordée par les tribunaux que le gouvernement ou le Parlement trouverait non fondée, trop élevée, contraire à la politique publique ou inabordable.

Dans ce cas, pourquoi n'avez-vous pas attendu? Il serait beaucoup moins blessant de décider qu'un jugement est déplacé et de prendre les mesures nécessaires pour le rejeter ou en réduire la portée. Cela vaudrait certainement mieux que réduire la latitude des tribunaux par une loi, en supposant que le jugement du tribunal serait excessif ou déplacé.

M. Rock: Ce n'est pas que le jugement serait excessif, mais il pourrait inclure des dommages que nous déclarons non pertinents et qui ne devraient pas être remboursés dans ce cas-ci.

Je ne suis pas au courant de l'échange entre le sénateur Bacon et les autres. Mais si nous attendions, les parties occasionneraient des dépenses pour faire valoir leurs réclamations. Ils iraient devant les tribunaux dans un an ou plus et auraient payé des experts. Le procès serait long et le juge devrait rendre son jugement. Et tout cela se ferait sous la menace que le Parlement rejette simplement la décision au bout du compte.

Il est beaucoup plus simple et pratique pour le gouvernement d'indiquer au départ qu'il est au courant de ces réclamations et ne juge pas convenable de rembourser ce genre de dommages. Nous voulons permettre à tout le monde de réclamer les dépenses remboursables, mais rien de plus. Cette méthode simple et pratique vaut mieux que laisser faire et légiférer par la suite. Nous serions critiqués si nous adoptions cette méthode.

Le sénateur Murray: L'échange entre le sénateur Bacon et le professeur Monahan est un fait. La réponse du professeur a été la suivante:

C'est le travail normal des tribunaux que d'octroyer des dommages-intérêts. Si un juge de première instance devait décider un montant excessif, le recours normal serait

[Text]

Our courts are used to dealing with claims for damages. I do not think that in the normal course our courts award damages that are unconscionably high.

Mr. Rock: That may relate to another point.

From the government's perspective, it is more responsible to take the position up front before the parties waste the time, effort and money of litigating, with the certain prospect of having the result set aside.

Senator MacDonald: As the chairman explained, this has been a narrowly focused committee dealing strictly with matters of constitutionality, validity, access to the courts, due process, et cetera. We have scrupulously avoided other information which may have come to us or any views we have had on other matters.

Parliament has been seized with the constitutionality of this matter for over a year, as has this committee since last June. We have heard from distinguished academics, and it is fair to say that they have failed to agree in many respects. This is an important matter involving huge amounts of money and political capital.

Was it ever contemplated that you refer this matter to the Supreme Court for a ruling as to its constitutionality? Why are we here when you could have put an end to this debate?

Mr. Rock: No, that was not contemplated. During my brief experience in this place, it is not that unusual for concerns to be expressed in the Senate about the validity or the appropriateness of bills coming from the House of Commons. That is part of the process. It is true this process has taken almost a year, which is regrettable. However, that is what the process is all about, and I think this bill will be better for having gone through it.

I certified this bill as constitutional when it was introduced in the House of Commons. We went through that last July 4. I know there can be different views as to whether there are constitutional problems, but I was satisfied that it was valid. I did not think it would serve the public interest to refer this bill to the Supreme Court of Canada.

We have watched the process through the Senate. We have read the testimony of experts. There are views both ways. I am here today to say: Let us try to resolve this thing. Let us meet mid way. The amendments we have put on the table today improve the amendments from December and fairly meet the substantial criticism you have heard.

If you think, as I do, that it is in the public interest to have this matter resolved and the legislation enacted and behind us, let us proceed. I am not asking you to agree with the policy of it, but only the legal and constitutional implications. Today we have an opportunity to reach agreement and move forward. I do not think anything would be served by referring it to the Supreme Court of Canada.

[Traduction]

d'interjeter appel [...] Nos tribunaux sont accoutumés à se prononcer sur les demandes de dommages-intérêts. Je ne pense pas que dans le cours normal des choses ils aient coutume d'accorder des dommages-intérêts excessivement élevés.

M. Rock: Cela se rapporte peut-être à autre chose.

De l'avis du gouvernement, il est plus responsable de prendre position dès le départ, avant que les parties ne perdent du temps et ne dépensent de l'énergie et de l'argent en poursuites, au risque que le gouvernement rejette le jugement.

Le sénateur MacDonald: Comme l'a expliqué le président, le mandat du comité est limité. Nous devons nous en tenir exclusivement à la constitutionnalité, à la validité, aux recours judiciaires, à l'application régulière de la loi, et cetera. Nous avons évité scrupuleusement toute autre information qui nous a été communiquée ou tout point de vue que nous pouvons avoir sur d'autres questions.

Le Parlement est saisi de la question de la constitutionnalité de ce dossier depuis plus d'un an, et notre comité, depuis juin dernier. Nous avons entendu des professeurs renommés et il est juste d'affirmer qu'ils n'ont pas réussi à s'entendre sur de nombreux aspects. C'est une question importante pour laquelle les montants et le capital politique en cause sont élevés.

A-t-on songé à renvoyer la question à la Cour suprême pour qu'elle tranche sur la constitutionnalité? Pourquoi sommes-nous ici quand vous auriez pu mettre fin à ce débat?

M. Rock: Non, nous n'y avons pas songé. Au cours de ma brève expérience à ce poste, j'ai constaté qu'il n'est pas rare que le Sénat s'inquiète de la validité ou de la pertinence des projets de loi émanant de la Chambre des communes. Cela fait partie du jeu. Il est vrai que le processus dure depuis presque un an, ce qui est regrettable. Mais le processus le veut ainsi, et je pense que le projet de loi sera meilleur si nous menons ce processus à terme.

J'ai attesté de la constitutionnalité du projet de loi lorsqu'il a été déposé à la Chambre des communes. Nous en avons parlé le 4 juillet dernier. Je sais que les points de vue peuvent diverger quant à l'existence de problèmes constitutionnels, mais j'étais convaincu de la validité du projet de loi. Je n'ai pas pensé qu'il allait dans l'intérêt public de renvoyer ce projet de loi à la Cour suprême du Canada.

Nous avons surveillé le processus au Sénat. Nous avons lu les témoignages des experts. Il y a du pour et du contre. Je suis ici aujourd'hui pour dire: Essayons de régler le problème. Coupons la poire en deux. Les amendements que nous avons proposés aujourd'hui améliorent ceux de décembre et apaisent bien les critiques importantes que vous avez entendues.

Si vous pensez, comme moi, qu'il va dans l'intérêt public de régler cette question, d'adopter le projet de loi et d'aller de l'avant, agissons. Je ne vous demande pas d'être d'accord avec la politique, uniquement avec les implications juridiques et constitutionnelles. Nous avons la possibilité d'arriver à une entente aujourd'hui et d'aller de l'avant. Je ne pense pas qu'il servirait à quoi que ce soit de renvoyer la question à la Cour suprême du Canada.

[Texte]

Senator MacDonald: With the greatest of respect, why should we accept your opinion as to the constitutionality of this particular bill?

Mr. Rock: You need not. I am not insisting that you do. In preparation for coming here today, I have read the testimony of witnesses who told you there are constitutional problems with the bill. I came here today with suggestions which I say meet those problems. You can agree or disagree, but I am trying to make a constructive contribution to the ongoing process.

You have heard that there are problems, and here are the proposed solutions. People cannot go to court after June 30, so here is a change that will allow them to do so. People cannot recover expenses incurred after June 30, so here is a change that will allow them to do so. You think there should be actions for defamation, so help yourself.

Those are the changes. Do they solve the problems that were in the mind of this committee as it emerged from hearing the testimony of the experts? I hope so. If not, let me know. That is why I am here.

Senator MacDonald: Will you come back with more?

Mr. Rock: I am not saying I will come back with more.

Senator MacDonald: But you might do so?

Mr. Rock: If there is something we have overlooked, or if there is an obvious defect we have not addressed, or if you have a suggestion, let us hear about it. If there is something else you think must be done, let me know and we will consider it.

I do not want to be arrogant about this. We are here to solve these problems. You have my suggestions. Please consider them.

Senator MacDonald: As the patient said to the doctor, "I would like a second opinion."

Senator Doyle: I have been totally reassured, Mr. Minister. You said a few moments ago that you thought this is a better bill for the discussions which have gone on for the last year. Please believe that that is what we set out to achieve as well, from our different directions.

Perhaps you can be helpful to me by briefly discussing a similar situation facing you at the moment, a situation which differs mostly in its dimensions. I refer to the helicopter deal. The helicopter deal follows much the same scenario in that it was discussed during the election campaign and cancelled shortly afterward.

All I know is what I read in the papers, but it seems to me that the situation there is progressing with quiet settlement negotiations between the two parties. No act has been introduced. Can I therefore presume that, short of renewing the contract, you are expecting to find a way to achieve the same goals as envisioned by the introduction of this law? You wish to satisfy legitimate grievances without spending too much money.

[Translation]

Le sénateur MacDonald: Avec tous mes respects, pourquoi devrions-nous accepter votre opinion au sujet de la constitutionnalité de ce projet de loi?

M. Rock: Vous n'y êtes pas obligés. Je n'insiste pas pour que vous le fassiez. Pour me préparer à ma venue ici, j'ai lu les témoignages des témoins qui vous ont déclaré que le projet de loi pose des problèmes constitutionnels. Je suis venu avec des suggestions qui, à mon avis, règlent ces problèmes. Vous pouvez être d'accord ou non, mais j'essaie d'apporter une contribution positive au processus en cours.

Vous avez entendu qu'il y a des problèmes. Voici les solutions proposées. Les gens ne pouvaient s'adresser aux tribunaux après le 30 juin, alors un changement leur permettra de le faire. Ils ne pouvaient pas recouvrer les dépenses occasionnées après le 30 juin, alors un changement leur permettra de le faire. Ils pensent qu'il devrait y avoir des poursuites en diffamation, alors qu'ils en intentent.

Voilà les changements. Règlent-ils les problèmes qui préoccupaient le comité après l'audition des témoignages des experts? Je l'espère. Sinon, dites-le moi. Voilà pourquoi je suis ici.

Le sénateur MacDonald: Reviendrez-vous avec d'autres changements?

M. Rock: Je ne dis pas que je reviendrai avec d'autres changements.

Le sénateur MacDonald: Mais vous pourriez le faire?

M. Rock: Si nous avons oublié quelque chose, ou s'il y a une lacune évidente que nous n'avons pas corrigée, ou encore si vous avez des suggestions, dites-le nous. Si vous pensez qu'il faut faire autre chose, dites-le nous et nous y réfléchirons.

Je ne veux pas être arrogant. Nous sommes ici pour régler ces problèmes. Vous avez mes suggestions. Je vous prie de les étudier.

Le sénateur MacDonald: Comme dirait le patient au docteur: «J'aimerais avoir une seconde opinion.»

Le sénateur Doyle: Je suis tout à fait rassuré, monsieur le ministre. Vous avez déclaré il y a un instant que le projet de loi s'est amélioré, selon vous, à cause des discussions en cours depuis un an. Croyez-moi, nous voulions nous aussi atteindre cet objectif, par des chemins différents.

Vous pourriez peut-être m'aider en expliquant brièvement une situation semblable à laquelle vous faites face actuellement et qui diffère surtout par son ampleur. Je veux parler du contrat pour l'achat d'hélicoptères. Ce contrat suit en gros le même scénario, puisqu'il en a été question durant la campagne électorale et qu'il a été annulé peu de temps après les élections.

Tout ce que je sais, c'est ce que je lis dans les journaux. Il me semble toutefois que, dans ce cas-là, on progresse vers un règlement négocié tranquillement entre les deux parties. Aucun projet de loi n'a été déposé. Puis-je donc présumer que, sans renouveler le contrat, vous vous attendez à trouver un moyen de parvenir aux mêmes buts que ceux visés par ce projet de loi? Vous voulez satisfaire des demandes légitimes sans trop dépenser.

[Text]

Mr. Rock: Concerning the helicopter procurement contract, the parties agreed expressly on the right of termination by the government and set forth rules to govern the entitlement of the parties in such an event. We were able to terminate the exercise of those contractual rights. Any outstanding dispute is to be resolved in accordance with the contract.

Senator Doyle: That is fine for that contract, but that is not the course which the government has followed historically. Many contracts have included a pre-agreement on how to handle a cancellation. At least that is my understanding.

If another cancelled contract case arose in which lobbyist fees were claimed as a cost by the contractor, would you again refuse to cover those costs or to recognize lobbyist fees as a legitimate cost in a government deal?

Mr. Rock: Last July 4, I described this legislation as being unique in order to deal with exceptional circumstances. I do not know that it would be useful for me to speculate as to what might happen in another deal or another context. This is a highly unusual situation which I hope will never occur again. This bill was drafted to deal with the facts of this case, and this is the case I am here to speak on today. I cannot speak about other hypothetical situations.

Senator Doyle: Can you speak to what might happen if your concern in the next contract was the payment of lawyers' fees or tinkers' costs? Once you have decided that you have the constitutional right to set aside the living or the mainstay of the existence of a particular group at one time, it then becomes a precedent and a transferrable technique.

Mr. Rock: That is correct.

Senator Doyle: That is what frightens us, and that is why we keep coming back to it, even though the chairman cautions us not to discuss it endlessly. Some of the best references for that kind of deal are not found in the law books but, rather, in *The Merchant of Venice*.

Mr. Rock: Again, we could cross the line from law to policy and have an enormously rewarding debate about whether it should have been done. However, I do not think that would be a good use of our time.

These amendments meet the legal and constitutional concerns which have been raised. Whether we should have allowed lobbyist fees to be recoverable is a matter of policy for which this government will be answerable the next time we face the people.

Senator Doyle: I am staking my case on that, because I think the average Canadian numbers among his constitutional rights the right to go to court. He believes the court has the right to throw him out if he does not go there with a legitimate grievance. When I talk about rights, I am talking about what I believe to be the public acceptance of what those rights are.

[Traduction]

M. Rock: En ce qui concerne le contrat pour l'achat d'hélicoptères, les parties se sont expressément entendues sur le droit du gouvernement de mettre fin au contrat et elles ont établi les règles concernant les droits des parties dans une telle situation. Nous avons pu mettre fin à l'exercice de ces droits contractuels. Tout différent non réglé le sera conformément aux modalités du contrat.

Le sénateur Doyle: C'est très bien pour ce contrat, mais ce n'était pas l'attitude habituelle du gouvernement par le passé. Beaucoup de contrats prévoyaient au départ des dispositions sur les mesures à prendre en cas d'annulation. Il me semble, en tous cas.

Si on annulait un autre contrat pour lequel l'entrepreneur réclamait le remboursement des honoraires de lobbyistes, refuseriez-vous encore de rembourser ces frais ou de les reconnaître comme des frais légitimes dans un contrat avec le gouvernement?

M. Rock: Le 4 juillet dernier, j'ai qualifié le projet de loi d'unique en son genre et visant à faire face à des circonstances exceptionnelles. Il ne serait pas utile, je crois, que je fasse des conjectures sur ce qui pourrait arriver pour un autre contrat ou dans un autre contexte. Il s'agit d'une situation très particulière qui, je l'espère, ne se reproduira plus. Le projet de loi a été rédigé afin de tenir compte des faits particuliers à cette situation et c'est de cela que je suis venu parler aujourd'hui. Je ne peux me prononcer sur d'autres situations hypothétiques.

Le sénateur Doyle: Pouvez-vous expliquer ce qui pourrait arriver si, dans un contrat futur, vous vous préoccupez des honoraires d'avocats ou des frais d'annulation? Une fois que vous avez décidé que vous avez le droit constitutionnel d'exclure le gagne-pain d'un groupe en particulier dans une situation, cela devient un précédent et une technique transférable.

M. Rock: C'est exact.

Le sénateur Doyle: C'est ce qui nous effraie et ce qui explique pourquoi nous revenons sans cesse à la charge, même si le président nous avertit de ne pas nous éterniser là-dessus. Certains des exemples les plus utiles pour ce genre de marché ne se trouvent pas dans les manuels de droit, mais plutôt dans *Le marchand de Venise*.

M. Rock: Là encore, nous pourrions passer du droit à la politique et nous engager dans un débat extrêmement enrichissant sur le bien-fondé d'une telle mesure. Mais je ne crois pas que ce serait utiliser sagement notre temps.

Les amendements apaisent les préoccupations juridiques et constitutionnelles qui ont été soulevées. Permettre le remboursement des honoraires des lobbyistes est une question de politique pour laquelle le gouvernement devra rendre des comptes quand il se présentera devant les électeurs.

Le sénateur Doyle: J'y compte bien, parce que, selon moi, le Canadien moyen estime que le droit d'intenter des poursuites judiciaires fait partie de ses droits constitutionnels. Il croit que les tribunaux ont le droit de le débouter si ses revendications ne sont pas légitimes. Quand je parle de droits, il s'agit de ce que je crois être l'interprétation publique de ces droits.

[Texte]

Mr. Rock: Each of us is entitled to our own view as to what the public expects, in this issue as in others. The right to have access to the court has never been absolute and unqualified. Federal as well as provincial statutes are replete with prohibitive clauses which purport on their face to limit or exclude the right of judicial review of administrative action, for example.

Senator Doyle: Are they replete with the right to be excluded because of one's profession?

Mr. Rock: I am simply making the point that the right of access to the court is not unconditional and absolute. I am resisting the temptation to get into the facts which lie behind the government's policy decision to exclude lobbying fees because I do not think it would be helpful before this committee.

However, confining myself to the legal and constitutional issues, access to the court has been provided for. In accordance with the testimony of the experts who have been before the committee, the kinds of compensation available have been limited. Whether you would choose the same limitations is a different matter.

Senator MacDonald: You stated that this is a unique situation and that you hope it does not happen again. Why?

Mr. Rock: I hope such an exercise will never be necessary again. The incumbent government was determined to close a controversial deal days before an election. I would hope an incumbent government would not persist in closing a deal when issues have been raised in the campaign and the other party has said, "If we are elected, we reserve the right to set it aside and undo this."

Senator MacDonald: Those are not the correct words. Let us agree on one thing. First, the cabinet of the late government approved this arrangement in the summertime. The understanding was that the Prime Minister of the day, Ms Campbell, was to sign on October 7, which was during the campaign. The Treasury Board and cabinet passed it, and she was obliged to sign. Had she not signed, I am sure that you as a lawyer would agree that the government would have been open to all kinds of lawsuits.

You brought the matter up. To say that you hope this will not happen again as a result of that situation is highly political.

Mr. Rock: Then I should confine my remarks to the legal issues.

Senator MacDonald: I think so.

Mr. Rock: We have demonstrated the difficulty I can get into if I do not, so I will be more careful from now on.

The Chairman: It would be better if we restrict ourselves to legality instead of policy.

Senator Lynch-Staunton: Is a convention being developed that an incumbent government should refrain from committing itself after re-election or its successor to any agreement which is considered controversial during the election campaign?

[Translation]

M. Rock: Chacun de nous a droit à son opinion au sujet des attentes du public, dans ce domaine comme dans les autres. Le droit d'intenter des poursuites n'a jamais été absolu ni inconditionnel. Les lois fédérales et provinciales fourmillent d'interdictions qui visent à limiter ou à exclure le droit à un examen judiciaire de mesures administratives, par exemple.

Le sénateur Doyle: Le droit d'être exclu à cause de sa profession?

M. Rock: J'explique simplement que le droit d'intenter des poursuites n'est pas inconditionnel ni absolu. Je résiste à la tentation de décrire les faits qui sous-tendent la décision de politique du gouvernement d'exclure les honoraires des lobbyistes, parce que je ne pense pas que ce serait utile pour le comité.

Mais, pour me limiter aux questions juridiques et constitutionnelles, j'affirme que les poursuites sont prévues. Compte tenu des témoignages des experts qui se sont présentés devant le comité, les types d'indemnités offertes ont été limités. Vous n'auriez peut-être pas choisi les mêmes restrictions, mais c'est une autre histoire.

Le sénateur MacDonald: Vous avez déclaré qu'il s'agit d'une situation unique et que vous espérez qu'elle ne se reproduira plus. Pourquoi?

M. Rock: J'espère que nous ne nous retrouverons jamais plus dans une situation de ce genre. Le gouvernement en place était déterminé à conclure un marché controversé quelques jours avant une élection. J'espère qu'aucun gouvernement ne persistera à vouloir conclure un marché lorsque des objections seront soulevées durant la campagne et que le parti d'opposition se réservera le droit d'annuler le marché s'il est élu.

Le sénateur MacDonald: La description des faits n'est pas exacte. D'abord, le Cabinet du gouvernement précédent a approuvé ce marché durant l'été. Il était convenu que le premier ministre de l'époque, Mme Campbell, signerait le contrat le 7 octobre, soit durant la campagne. Le Conseil du Trésor et le Cabinet étaient d'accord et elle était obligée de signer. Si elle n'avait pas signé, vous conviendrez sans doute, vous un avocat, que le gouvernement aurait prêté le flanc à toutes sortes de poursuites judiciaires.

Vous avez abordé la question. Affirmer que vous espérez que cela ne se reproduira plus par suite de cette situation est très politique.

M. Rock: Dans ce cas, je devrais limiter mes remarques aux questions juridiques.

Le sénateur MacDonald: Je le pense.

M. Rock: Nous avons démontré dans quel pétrin je peux me mettre si je ne le fais pas, alors je serai plus prudent à l'avenir.

Le président: Il vaudrait mieux nous limiter aux aspects juridiques plutôt qu'aux questions de politique.

Le sénateur Lynch-Staunton: Élabore-t-on des règles afin qu'un gouvernement évite de s'engager lui-même s'il est réélu ou d'engager son successeur dans un contrat qui fait l'objet d'une controverse durant une campagne électorale?

[Text]

I am trying to stay away from the legislation. Do you feel that the theory behind Bill C-22, which has been successfully accepted in many quarters, is one that should now be accepted as part of the parliamentary process, whether at the provincial or federal level? Should outgoing governments be limited to standard housekeeping and not involving the party which will follow, whether itself re-elected or a new party, in what has been considered controversial during the campaign?

Mr. Rock: I am not sure I am in a position to discuss with insight the conventions which govern incumbent governments in the last days of office. I did, however, live through the events of October and November of 1993. I can recall the circumstances at the time. Grave questions were raised with respect to the propriety of the transaction well in advance of the date on which the deal was to be closed. There were public as well as political cries for the closing to be put off until after the election so that the matter could be considered in an orderly way. That was not done.

I would hope that a future government in those circumstances would pay heed to the calls for postponing the closing so that the matter could be looked into more carefully. Again we are straying from the legal issues that arise from these amendments.

Senator Lynch-Staunton: You and your colleagues have repeatedly used this argument in justifying Bill C-22. What is the role of government in its last few weeks of office? We were told by an expert on conventions that a government must limit itself to minimum responsibilities if it is defeated in the House or an election. However, when the question was raised regarding this type of controversy, our expert stated that it was perfectly proper. It may be politically wrong, but it should be accepted.

The same day the final signing occurred, the P.E.I. fixed link agreement was signed. That was another controversial piece of legislation. However, the matter was not raised during the election campaign, at least not in the Toronto area. Therefore, it was proper for the dying government to put final signature on the fixed link agreement because the opposition did not bring it up.

Why are we differentiating between the controversy and what a government can do surrounding a controversy at a certain period in its mandate? What about an issue which is not brought up during the campaign but is also controversial? Perhaps you would like to reflect on that.

Mr. Rock: Are you inviting my response?

Senator Lynch-Staunton: I await your reaction.

Mr. Rock: It is an interesting observation. An informed answer would require one to study the fixed link contract and the circumstances surrounding it, which I have not done. Real questions were raised about the process that was followed in arriving at Bill C-22. There were unanswered questions at the time, and there were calls for the whole matter to be put over until after the election so that some allegations could be cleared up. That did not happen.

[Traduction]

J'essaie de m'éloigner du projet de loi. Pensez-vous que le raisonnement derrière le projet de loi C-22, qui a été accepté dans beaucoup de milieux, devrait être accepté dans le cadre du processus parlementaire, au niveau provincial et au niveau fédéral? Les gouvernements sortants devraient-ils se limiter aux affaires courantes et ne pas engager le parti qui prendra le pouvoir, que ce soit lui-même ou un autre, dans des marchés jugés controversés durant la campagne?

M. Rock: Je ne suis pas certain de pouvoir faire des remarques éclairées sur les conventions qui régissent les activités des gouvernements durant les derniers jours de leur mandat. J'ai cependant vécu les événements d'octobre et de novembre 1993. Je me rappelle des circonstances. De graves questions ont été posées au sujet de la pertinence de l'opération, bien avant que le marché ne soit conclu. L'opinion publique et politique a réclamé qu'on reporte la signature du contrat après les élections, afin que la question puisse être étudiée correctement. On a fait la sourde oreille.

J'espère que, dans des circonstances semblables, un gouvernement futur tiendrait compte des demandes visant à reporter la signature d'un contrat afin que la question puisse être étudiée plus attentivement. Là encore, nous nous éloignons des questions juridiques que soulèvent les amendements.

Le sénateur Lynch-Staunton: Vous et vos collègues n'avez cessé de répéter cet argument pour justifier le projet de loi C-22. Quel est le rôle du gouvernement dans les dernières semaines de son mandat? Un expert des conventions nous a déclaré que le gouvernement doit se limiter à des responsabilités minimales s'il est défait en Chambre ou aux élections. Mais quand nous avons interrogé cet expert sur ce type de controverse, il nous a déclaré que c'était tout à fait dans les règles. C'est peut-être mauvais du point de vue politique, mais il faudrait l'accepter.

Le jour même de la signature, l'entente relative au raccordement permanent avec l'Île-du-Prince-Édouard était signée. C'est une autre décision controversée. Mais la question n'a pas été soulevée durant la campagne électorale, pas dans la région de Toronto tout au moins. Par conséquent, le gouvernement sortant a bien fait de signer cette entente parce que l'opposition ne s'y est pas objectée.

Pourquoi faisons-nous une distinction entre la controverse et l'attitude du gouvernement face à une controverse à un certain moment de son mandat? Que penser d'une question qui n'est pas soulevée durant la campagne mais qui est controversée elle aussi? Vous pourriez peut-être y réfléchir.

M. Rock: Me demandez-vous une réponse?

Le sénateur Lynch-Staunton: J'attends votre réaction.

M. Rock: C'est une observation intéressante. Pour donner une réponse informée, il faudrait étudier le contrat relatif au raccordement permanent et le contexte, ce que je n'ai pas fait. Des questions importantes ont été posées au sujet du processus qui a abouti au projet de loi C-22. Des questions sont restées sans réponse à l'époque et des gens ont demandé que toute la question soit reportée après les élections afin que certaines allégations puissent être étudiées. On ne l'a pas fait.

[Texte]

Senator Stewart: Was there not parliamentary action well in advance with regard to the fixed link?

Senator Murray: There were constitutional amendments.

Senator Stewart: Exactly. Perhaps Senator Lynch-Staunton is getting at some subtlety which evades me. As I recall, Parliament had already given its blessing to that project, over my objection and the objection of one of the senators from Prince Edward Island.

Senator Lynch-Staunton: During the election, the Reform Party said that the fixed link contract would cost us hundreds of millions of dollars. They stated, "Put a stop to it, because once we get in, we will put an end to it."

The Chairman: The only discussion that we have had before this committee on the question of conventions was whether there is a convention before or after an election. If a government is defeated in an election, there is obviously a strong convention that it is only a caretaker and cannot do anything.

A professor from the west came before us and testified on this point. He made the distinction, as we all must, that there is a difference between a convention and a legality. We are not talking here about legality; we are only talking about the convention.

After a government is defeated, there is no doubt that the government is only a caretaker. Before the election, in strict law, the government is still the government. That was as far as the debate before this committee went.

Senator Murray: The argument and the controversy essentially concerned the policy of privatization. The decision with respect to the Pearson airport agreement had been announced by the government several years before. The name of the successful bidder had also been announced several years before, certainly during the days of the Mulroney government. That bidder made a merger of some kind with another party, but that is not relevant to our considerations.

The decisions taken thereafter were to implement the policy that had been agreed upon, including the decision that cabinet and then Treasury Board approved in July or August. The signing was, as we were reminded, more a formality. It was suggested a few minutes ago that the government could not have walked away from that signing with impunity.

The argument was not about the contract. The details of the contract have come into the public domain in relatively recent months. You talk about the process. What was the argument with respect to that process?

Mr. Rock: I do not know why we are getting into this.

Senator Murray: The decision had been made and announced by a government that had full authority to do so, several years before dissolution.

[Translation]

Le sénateur Stewart: N'y a-t-il pas eu une intervention parlementaire longtemps à l'avance dans le cas du raccordement permanent?

Le sénateur Murray: Il y a eu des amendements constitutionnels.

Le sénateur Stewart: Exactement. Le sénateur Lynch-Staunton veut peut-être en venir à des points subtils qui m'échappent. Si je me souviens bien, le Parlement avait déjà approuvé ce projet, malgré mes objections et celles des sénateurs de l'Île-du-Prince-Édouard.

Le sénateur Lynch-Staunton: Durant la campagne, le Parti réformiste a déclaré que le contrat relatif au raccordement permanent nous coûterait des centaines de millions de dollars. Ils ont dit qu'il fallait tout stopper, parce que s'ils étaient élus, ils mettraient fin à ce projet.

Le président: La seule discussion qui a eu lieu au sein de notre comité au sujet des conventions visait à déterminer s'il y a une convention avant ou après une élection. Lorsqu'un gouvernement est défait aux élections, il y a évidemment fort à parier qu'il doit se contenter d'assurer l'interim et qu'il ne peut rien faire.

Un professeur de l'Ouest a témoigné à ce sujet. Il a établi une distinction, et nous devons le faire nous aussi, entre une convention et la légalité. Il n'est pas question ici de légalité, uniquement de la convention.

Après qu'un gouvernement est défait, il est évident qu'il ne fait qu'assurer l'interim. Avant l'élection, le gouvernement est encore le gouvernement, au sens strict du droit. Le débat n'est pas allé plus loin.

Le sénateur Murray: L'argument et la controverse touchaient essentiellement à la politique de privatisation. La décision concernant l'aéroport Pearson avait été annoncée par le gouvernement plusieurs années auparavant. Le nom du soumissionnaire retenu avait lui aussi été annoncé plusieurs années auparavant, certainement lorsque le gouvernement était dirigé par M. Mulroney. Le soumissionnaire a fusionné avec une autre entreprise, mais cela importe peu dans le débat actuel.

Les décisions prises par la suite consistaient à mettre en oeuvre la politique convenue, y compris la décision approuvée par le Cabinet, puis par le Conseil du Trésor, en juillet ou en août. La signature, nous a-t-on rappelé, était surtout une formalité. On a indiqué il y a quelques instants que le gouvernement n'aurait pas pu renoncer impunément à signer.

L'argument ne portait pas sur le contrat. Les détails du contrat ont été rendus publics au cours des derniers mois. Vous parlez du processus. Quel était l'argument au sujet de ce processus?

M. Rock: Je ne vois pas pourquoi nous nous engageons dans ce débat.

Le sénateur Murray: La décision avait été prise et annoncée par un gouvernement qui était tout à fait en droit d'agir ainsi, plusieurs années avant la dissolution du Parlement.

[Text]

Mr. Rock: I am not here to debate the policy merits of the legislation or the propriety of the conduct of the parties. That is not the purpose of my visit.

My recollection is that the controversy was not to do with the policy of privatization but with the integrity of the process. Serious questions were raised about the integrity of the process, rightly or wrongly. In view of those questions, there were calls to put the matter over until after the election so that those allegations could be examined.

As to the government being obligated to proceed on October 7, to my knowledge, there was no effort to determine whether the parties opposite would agree to a postponement or extension to permit the matter to be put off until after the election. It was not as cut and dried as some have suggested.

Again, I am not here to engage in a debate about the policy or the politics of the matter. I am here to talk about the legal implications of the proposed amendments.

Senator Lynch-Staunton: I have a few questions about the proposed amendments.

I assure you that the Senate inquiry will develop all the facts on this matter. It would have been preferable to have the government institute its own inquiry under the Inquiries Act, and I hope it is reflecting on that. Mr. Chrétien said during the campaign that the public has the right to know all the facts. The Senate will do all it can to see that it does.

I should like to turn to page 5 of what I call the "Lewis document" and deal with the immunity clause. We have had this discussion before in this committee. I understand that this clause is standard, except when you get down to the middle of the clause, which states:

... or any person engaged to provide advice or services to Her Majesty in relation to any agreement, for anything done ...

This clause would cover such people as Mr. Nixon, Mr. Wright, and anyone from outside the public service engaged by the government to provide advice on the Pearson agreements. Are they covered for everything? How extensive is such an immunity clause in law?

Mr. Rock: It would provide immunity for persons acting in the discharge of their duties as described, namely in good faith and without malice.

Senator Lynch-Staunton: Must bad faith be proven or shown?

Mr. Rock: To escape the immunity, yes.

Senator Lynch-Staunton: These individuals, then, would have the same protection as ministers of the Crown, as long as it cannot be shown that they acted in bad faith or maliciously. Is this a standard protection given to non-government officials or individuals who are not civil servants?

Mr. Rock: I would not say that it is standard. If you looked at an average immunity clause, I do not think you would see exactly these terms in it. However, the intention is to include in

[Traduction]

M. Rock: Je ne suis pas ici pour discuter du bien-fondé de la législation du point de vue des politiques ni de la pertinence de la conduite des partis. Ce n'est pas l'objet de mon témoignage.

Si je me souviens bien, la controverse ne tournait pas autour de la politique de privatisation, mais plutôt de l'intégrité du processus. De graves questions ont été soulevées au sujet de l'intégrité du processus, à tort ou à raison. À cause de ces questions, on a demandé d'attendre le résultat des élections, afin que ces allégations puissent être examinées.

Quant à la question de savoir si le gouvernement était tenu de signer le 7 octobre, à ma connaissance, on ne s'est pas demandé si les partis d'opposition accepteraient un report afin de permettre que la question reste en suspens en attendant le résultat de l'élection. Ce n'était pas aussi clair que certains l'ont prétendu.

Je le répète, je ne suis pas ici pour lancer un débat sur la politique ou les aspects politiques de la question. Je suis ici pour parler des implications juridiques des amendements proposés.

Le sénateur Lynch-Staunton: J'ai quelques questions au sujet de ces amendements.

Je vous assure que l'enquête du Sénat examinera tous les faits dans ce dossier. Il aurait été préférable que le gouvernement fasse sa propre enquête dans le cadre de la Loi sur les enquêtes, et j'espère qu'il y songe. M. Chrétien a déclaré durant la campagne que le public avait le droit de connaître tous les faits. Le Sénat fera tout en son pouvoir pour qu'il en soit ainsi.

J'aimerais revenir à la page 3 de ce que j'appelle le «document Lewis» et traiter de la disposition relative à l'immunité. Nous en avons déjà discuté au comité. Je crois comprendre qu'il s'agit d'une disposition type, sauf vers le milieu, qui stipule:

[...] ou de toute autre personne engagée pour fournir des avis ou services à Sa Majesté à l'égard [...]

Cette disposition viserait des gens comme M. Nixon, M. Wright et toute personne à l'extérieur de la fonction publique dont le gouvernement retiendrait les services pour obtenir des conseils sur les accords Pearson. Sont-ils protégés contre tout? Quelle est la portée d'une telle disposition en droit?

M. Rock: Seraient protégées les personnes qui exercent leurs attributions de la manière décrite, c'est-à-dire de bonne foi et sans malice.

Le sénateur Lynch-Staunton: La mauvaise foi doit-elle être prouvée ou démontrée?

M. Rock: Pour échapper à l'immunité, oui.

Le sénateur Lynch-Staunton: Ces personnes seraient donc protégées au même titre que les ministres de la Couronne, tant qu'il est impossible de prouver qu'elles ont agi de mauvaise foi ou avec malice. S'agit-il d'une protection standard accordée à des mandataires non gouvernementaux ou des personnes qui ne sont pas fonctionnaires?

M. Rock: Je ne dirais pas que c'est une protection standard. Les dispositions courantes concernant l'immunité ne sont pas tout à fait formulées en ces termes. Mais l'intention visée consiste à

[Texte]

the immunity all those who have provided services or advice in relation to the agreement in this case.

Senator Lynch-Staunton: My final question relates to June 30, 1994. There have been suggestions that, when Mr. Wright was negotiating with those who wanted to make claims, he may have imposed a start-up date. We have not received evidence to that effect; this is merely hearsay. If he did impose a start-up date, does it apply here as well?

Mr. Rock: There is no reference to a start-up date. Are you referring to the date from which claims are to be calculated?

Senator Lynch-Staunton: I am not good at passing on hearsay, but it has been said that when Mr. Wright received all the claims, he might have suggested to the Minister of Transport that he should only consider claims between a certain date and June 30, 1994, which might or might not have cut off many significant claims. I think the date was February 1993. Was that his policy?

These claims were submitted on or before June 30 to a "person engaged to provide advice or services to" the minister. In reading that part of the amendment, it would seem that all the claims Mr. Wright received are now entitled to go to court. If he designated a start-up date as well as a cut-off date, it could be that many claims considered to fall under these conditions could not go before the court because they had to have been made before February 1993.

Mr. Rock: Claimants may make an issue in court of the appropriateness or propriety of that start-up date. In other words, when they go to court, perhaps they could allege before the judge that the claims were constrained and had to be calculated from a certain date, which was inappropriate. That is an issue for the court. There is nothing in the statute which limits it in that way.

Senator Lynch-Staunton: No, there is not. However, since I do not have any evidence supporting that hearsay information, perhaps one of your officials could ask someone with the Ministry of Transport to clarify that matter for us.

Mr. Rock: To clarify whether there was a start-up date and if that start-up date was ignored?

Senator Lynch-Staunton: Yes.

Mr. Rock: I will make inquiries with officials from Transport Canada.

Senator MacDonald: Does that immunity include the right to refuse to answer questions before a parliamentary committee?

Mr. Rock: I would not think so, senator.

To be clear, I have agreed to ask the Ministry of Transport whether a start-up date was imposed. I will see if I can determine whether it was reflected in the claims that were made.

Senator Lynch-Staunton: Perhaps more pertinent to whether there was a start-up date, could you inquire as to whether one applies to this legislation?

[Translation]

protéger tous ceux qui ont fourni des services ou des avis au sujet de l'accord dont il est question ici.

Le sénateur Lynch-Staunton: Ma dernière question se rapporte à la date du 30 juin 1994. Certains ont laissé entendre que lorsque M. Wright a négocié avec ceux qui voulaient faire des réclamations, il a peut-être imposé une date de départ. Nous n'en avons pas obtenu la preuve, il s'agit simplement de rumeurs. S'il a imposé une telle date, s'applique-t-elle ici également?

M. Rock: Aucune date de départ n'est mentionnée. Faites-vous allusion à la date à partir de laquelle les réclamations seront calculées?

Le sénateur Lynch-Staunton: Je ne suis pas très bon pour répéter les rumeurs, mais on a dit que lorsque M. Wright a reçu toutes les réclamations, il a peut-être suggéré au ministre des Transports de ne prendre en considération que celles entre une certaine date et le 30 juin 1994, ce qui aurait peut-être éliminé beaucoup de réclamations importantes. Je pense que la date était février 1993. Était-ce sa politique?

Ces réclamations ont été soumises au plus tard le 30 juin à «une personne engagée pour fournir des avis ou services à Sa Majesté». En lisant cette partie de l'amendement, il me semble que toutes les réclamations reçues par M. Wright peuvent désormais faire l'objet de poursuites judiciaires. S'il a indiqué une date de départ et une date limite, il se pourrait qu'un grand nombre de réclamations respectant ces conditions ne puissent faire l'objet de poursuites parce qu'elles devaient être effectuées avant février 1993.

M. Rock: Les auteurs des réclamations peuvent contester devant les tribunaux la pertinence de cette date de départ. Autrement dit, lorsqu'ils intentent des poursuites, ils peuvent peut-être soutenir que les réclamations ont été limitées et ont dû être calculées à partir d'une certaine date, ce qui n'était pas fondé. C'est une question que devraient trancher les tribunaux. Mais le projet de loi ne prévoit pas de contraintes de ce genre.

Le sénateur Lynch-Staunton: Non, mais puisque je n'ai pas de preuve de cette rumeur, l'un de vos fonctionnaires pourrait peut-être demander au ministère des Transports d'éclaircir cette question.

M. Rock: De préciser s'il y avait une date de départ et si cette date n'a pas été prise en considération?

Le sénateur Lynch-Staunton: Oui.

M. Rock: Je me renseignerai auprès des fonctionnaires de Transports Canada.

Le sénateur MacDonald: L'immunité comprend-elle le droit de refuser de répondre à des questions posées par un comité parlementaire?

M. Rock: Je ne le crois pas, sénateur.

En clair, j'ai accepté de demander au ministère des Transports si une date de départ a été imposée. Je verrai s'il est possible de déterminer si les réclamations soumises en ont tenu compte.

Le sénateur Lynch-Staunton: Ce qui serait peut-être plus pertinent que de savoir si une telle date existait, ce serait de savoir si une date de ce genre s'applique au projet de loi.

[Text]

Mr. Rock: I am not sure the Ministry of Transport can help us in that regard. That may be a legal question.

Senator Lynch-Staunton: If the Ministry of Transport imposed a start-up date, perhaps you could inquire as to whether the imposition they placed on the claimants to abide by Mr. Wright's mandate was then transferred to this legislation.

Mr. Rock: Again, that may be a legal question.

If I were acting for the claimants and was refused the right to make a claim from January 1993 because the start-up date was February 1993, when I got to court, I would say, "There should not be that artificial distinction. Your Honour, I want you to tell me that I am allowed to add things I incurred in January."

Senator Lynch-Staunton: There is no doubt that the claimants will bring that page of the transcript to court.

Senator Lewis: In reference to a question asked by Senator Doyle, there was mention of the helicopter deal and provisions in that contract governing the rights of the parties in the event of termination. Despite the controversy surrounding the Pearson deal, no such provision was made as to the rights of parties in the event of termination. If there had been, presumably we would not be here today.

Mr. Rock: That is right.

Senator Lewis: Therefore, there was a lack in the contract itself.

Mr. Rock: That is right. If there had been a termination provision, presumably that would have been exercised. However, the helicopter deal was a procurement contract.

Senator Lewis: There seems to be a lack in the deal.

Mr. Rock: One would wish that it had been there.

Senator Lewis: Yes.

Le sénateur Nolin: Je vais revenir à l'examen article par article. Mes collègues on fait un peu du coq-à-l'âne. Je vous ramène à l'article numéro 7, paragraphe 2, à la page 5. Vous nous avez distribué ce matin seulement que la version anglaise. Vous avez une version française.

M. Rock: Nous avons donné au greffier une version française.

Le sénateur Nolin: Alors ce n'est plus la page 5. C'est à la page 3 de la version française, à la page 5 de la version anglaise. Que veut dire le mot, à l'avant-dernière phrase «ou prétendu tel» dans la phrase suivante:

[...] d'un préposé, d'un mandataire de Sa Majesté ou de toute autre personne engagée pour fournir des avis ou services à Sa Majesté à l'égard des accords, au titre des gestes — actes ou omissions — accomplis dans l'exercice réel ou prétendu tel, de leurs attributions.

[Traduction]

M. Rock: Je ne suis pas certain que le ministère des Transports peut nous aider à répondre à cette question. C'est peut-être une question de nature juridique.

Le sénateur Lynch-Staunton: Si le ministère des Transports a imposé une date de départ, vous pourriez peut-être demander si l'obligation de satisfaire les conditions imposées par M. Wright s'applique aussi au projet de loi.

M. Rock: Là encore, il s'agit peut-être d'une question juridique.

Si je représentais les auteurs d'une réclamation et qu'on me refusait le droit de soumettre une réclamation portant sur janvier 1993 parce que la date de départ était février 1993, je dirais au juge que cette distinction artificielle ne devrait pas exister et je lui demanderais de décider si j'ai le droit d'inclure les dépenses effectuées en janvier.

Le sénateur Lynch-Staunton: Les auteurs des réclamations présenteront sans doute cette page du compte rendu aux tribunaux, comme élément de preuve.

Le sénateur Lewis: Pour revenir à une question posée par le sénateur Doyle, il a mentionné le contrat pour l'achat d'hélicoptères et les dispositions du contrat régissant les droits des parties si on met fin au contrat. Malgré la controverse entourant l'affaire Pearson, aucune disposition de ce genre n'a été prévue pour l'aéroport Pearson. Si on l'avait fait, nous ne serions probablement pas ici aujourd'hui.

M. Rock: C'est exact.

Le sénateur Lewis: Il y a donc eu une lacune dans le contrat proprement dit.

M. Rock: En effet. S'il y avait eu des dispositions relatives à une rupture de contrat, on les aurait probablement appliquées. Mais dans le cas des hélicoptères, il s'agissait d'un contrat d'achat.

Le sénateur Lewis: Il semble y avoir eu une lacune.

M. Rock: Il aurait été souhaitable de prévoir une disposition de ce genre.

Le sénateur Lewis: Oui.

Senator Nolin: I am going to come back to the clause-by-clause study. My colleagues were jumping from one subject to another. I'm taking you back to clause 7(2) on page 5. You gave us only the English version this morning. You have a French version?

Mr. Rock: We gave a French version to the clerk.

Senator Nolin: This is not on page 5 any more. It's on page 3 in the French version and page 5 in the English version. What does the word mean, in the next-to-last phrase "ou prétendu tel" in the following phrase:

... any servant or agent of Her Majesty, or any person engaged to provide advice or service to Her Majesty, or any person engaged to provide advice or services to Her Majesty in relation to any agreement, for anything done or omitted to be done, or for anything purported to have been done or

[Texte]

Je voudrais avoir des éclaircissements sur les mots «prétendu tel» Qu'est-ce que cela veut dire?

Mr. Rock: It is standard language to say that if someone has been engaged to provide advice or services, then they cannot be sued for things which they have or have not done in the performance of their duties.

Senator Nolin: That is fine for granting permission. What is the meaning of the words "prétendu tel"? That also refers to a minister.

Mr. Rock: That is the way lawyers speak. I believe they are saying not only things that are done or not done but also things that are purported to have been done or not done. It is a way of being complete. It says that if you have done something, then you are immune. If the court were to find that you did not actually do something but you intended to do it and you purported to do it, that technically should not expose you to liability.

Le sénateur Nolin: Le ministre des Transports a, à plusieurs reprises, fait référence aux lobbyistes, aux développeurs, et même aux sénateurs conservateurs comme étant à la limite de la légalité, à la limite de leurs droits, à la limite de ce qui était raisonnable. Est-ce qu'il a agi d'après vous à l'intérieur de son mandat comme ministre de la Couronne lorsqu'il a fait cette déclaration?

Mr. Rock: I would need to know, for example, the place, the circumstances of what was said and if someone was acting in their capacity as a minister in the discharge of their functions.

The Chairman: This may be a question of translation. The expression "purported to be done" appears quite often in the English version of our statutes.

Senator Nolin: Is it within his mandate to make such declarations?

The Chairman: I am not too sure that "prétendu tel" is exactly the same. Is it a deeming clause?

Mr. Rock: No, it is not a deeming clause. The only clause that has been conveyed in English is "if you have done it".

The Chairman: You pretend you have done it.

Mr. Rock: You think you have done it. You purport to have done it. You intended to do it, and you went through the motions, but for some technical reason it was not done.

The Chairman: Is it a question of intention?

Mr. Rock: It is a question of whether it was actually done or whether you intended to do it but it was not actually achieved. It is highly technical boilerplate.

With regard to the question of substance and what was said by the minister, I am not in a position to give a legal opinion on whether that would be covered by the immunity. It depends on all the circumstances, including where and for what purpose the statement was made.

[Translation]

omitted to have been done, in the performance of any powers, duties or functions."

I would like to have some clarification of the words "purported to have been done". What do they mean?

M. Rock: C'est une façon normale de s'exprimer pour dire que si une personne a été embauchée pour fournir des avis ou des services, elle ne peut être poursuivie pour ce qu'elle a fait ou omis de faire dans l'exercice de ses attributions.

Le sénateur Nolin: C'est très bien lorsqu'on accorde une permission. Qu'entend-on par «prétendu tel»? Ces termes s'appliquent aussi à un ministre.

M. Rock: Les avocats s'expriment ainsi. Je crois qu'ils désignent non seulement ce qu'on fait ou omet de faire réellement mais aussi ce qui est prétendu avoir été fait ou ne pas avoir été fait. C'est une façon de tout prévoir. Si vous avez fait quelque chose, vous êtes protégé. Si le tribunal déterminait que vous n'avez pas fait quelque chose mais aviez l'intention de le faire et étiez censé le faire, techniquement, vous ne devriez pas être responsable.

Senator Nolin: The Minister of Transport has, on several occasions, referred to the lobbyists, the developers and even Conservative senators as being on the borderline legality, the borderline of their rights, the borderline of what was reasonable. Did he, in your opinion, act within his mandate as a minister of the Crown when he made that statement?

M. Rock: Il faudrait que je sache, par exemple, à quel endroit et dans quel contexte il aurait fait des déclarations et si quelqu'un agissait en tant que ministre dans l'exercice de ses attributions.

Le président: C'est peut-être une question de traduction. L'expression anglaise "purported to be done" revient souvent dans la version anglaise de nos lois.

Le sénateur Nolin: Notre mandat nous permet-il de faire des déclarations de ce genre?

Le président: Je ne suis pas certain que «prétendu tel» ait exactement le même sens. Est-ce une disposition déterminative?

M. Rock: Non. La seule idée transmise en anglais est «si vous l'avez fait».

Le président: Vous prétendez l'avoir fait.

M. Rock: Je crois que vous l'avez fait. Vous êtes censé l'avoir fait. Vous aviez l'intention de le faire et vous avez pris les mesures qui s'imposaient, mais pour une raison technique, cela ne s'est pas fait.

Le président: C'est une question d'intention?

M. Rock: C'est une question de savoir si l'acte a été accompli ou si vous aviez l'intention d'agir, mais n'y êtes pas parvenu dans les faits. C'est une disposition type très technique.

En ce qui concerne la question de fond et ce qu'a dit le ministre, je ne suis pas en mesure de donner une opinion juridique sur la portée de l'immunité. Tout dépend des circonstances, notamment l'endroit où la déclaration est faite et dans quel but.

[Text]

Senator Nolin: Are you attempting to cover those declarations by the Minister of Transport by drafting the amendment in this way?

Mr. Rock: No, not specifically. We have removed the express reference to defamation.

Senator Nolin: However, you left this in.

Mr. Rock: We left the standard immunity for the Crown. Subject to what Senator Lynch-Staunton has pointed out, by extending it to advisors and consultants, we may have gone beyond the standard language, but it is not unusual to find immunity for ministers, servants and agents in performing public duties.

Senator Nolin: I am looking at Clause 8, and I am referring to the comment made by Senator Lynch-Staunton concerning the starting date for claims. I note that there is no specific reference to that. Will you seek clarification from the Department of Transport? Will you obtain that information?

Mr. Rock: I have agreed to determine from the Department of Transport whether there was a start-up date imposed by Mr. Wright in the process.

Senator Nolin: In proposed section 8(2)(f), when you refer to legal costs, fees, and expenses in excess of the amount determined by the applicable assessment procedure for legal costs, fees and expenses, does it cover the legal expenses for someone being asked to advise his client on your testimony today? I am more familiar with the laws in Quebec than those in Ontario.

Mr. Rock: It may cover that. At the end of the day, the lawyers will submit their bills to their client for services to date. The client then comes to us for reimbursement for out-of-pocket expenditures for their lawyers. Instead of paying the amount with no questions asked, we want some assurance that there has been some vetting of the amounts. Therefore, the procedure in Ontario now is to go before a court officer to have the appropriateness and the amount of the lawyer's fees determined. I am more familiar with the process in Ontario than in Quebec.

Senator Nolin: Is it true that a legal bill for fees older than one year and already paid by a client cannot be determined by that officer?

Mr. Rock: If there was such a technical objection, we would be happy to see it overcome by agreement. It is not our purpose to trap anyone with a time limit for the assessment of legal costs.

Senator Nolin: Therefore, will all legal bills be paid?

Mr. Rock: All legal bills will be paid as assessed.

Senator MacDonald: Will they be assessed by a taxing master?

Mr. Rock: That is right. In Ontario, they are now called assessment officers.

[Traduction]

Le sénateur Nolin: Tentez-vous d'inclure les déclarations du ministre des Transports en rédigeant l'amendement de cette façon?

M. Rock: Non, pas précisément. Nous avons éliminé les renvois concernant expressément la diffamation.

Le sénateur Nolin: Mais vous avez laissé cette disposition.

M. Rock: Nous avons laissé la disposition type d'immunité pour la Couronne. Sous réserve des observations du sénateur Lynch-Staunton, en l'appliquant aux conseillers et aux consultants, nous sommes peut-être allés un peu plus loin que la norme, mais il n'est pas inhabituel de prévoir l'immunité pour les ministres, les fonctionnaires et les mandataires qui exercent des charges publiques.

Le sénateur Nolin: Je lis l'article 8 et je renvoie à la remarque du sénateur Lynch-Staunton concernant la date de départ des réclamations. Je remarque qu'il n'en est pas question. Demanderez-vous des explications au ministère des Transports? Obtiendrez-vous cette information?

M. Rock: J'ai accepté de demander au ministère des Transports si M. Wright a imposé une date de départ.

Le sénateur Nolin: Dans l'alinéa 8(2) f) proposé, les frais judiciaires ou extrajudiciaires supérieurs aux dépens taxés comprennent-ils les honoraires juridiques d'une personne à qui on demanderait de conseiller son client sur votre témoignage d'aujourd'hui? Je connais mieux les lois du Québec que celles de l'Ontario.

M. Rock: Peut-être. Au bout du compte, les avocats présentent leur note de frais à leurs clients pour les services rendus à ce jour. Le client vient alors nous voir pour se faire rembourser les frais décaissés relatifs aux avocats. Au lieu de payer sans poser de question, nous voulons nous assurer que les montants sont approuvés. Par conséquent, en Ontario, la pratique consiste actuellement à demander à un huissier de confirmer la pertinence des honoraires des avocats et leur montant. Je connais mieux les pratiques en Ontario qu'au Québec.

Le sénateur Nolin: Est-il vrai que des honoraires d'avocat pour des services remontant à plus d'un an et déjà payés par un client ne peuvent être évalués par cet agent?

M. Rock: S'il existait un tel obstacle technique, nous serions disposés à le surmonter par voie d'entente. Notre but n'est pas du tout de piéger quelqu'un avec une date couperet pour l'évaluation des frais juridiques.

Le sénateur Nolin: Par conséquent, tous les frais d'avocat seront remboursés?

M. Rock: Tous les frais d'avocat seront remboursés conformément aux évaluations.

Le sénateur MacDonald: Ils seront évalués par un officier taxateur?

M. Rock: En effet. En Ontario, on les appelle actuellement évaluateurs.

[Texte]

Senator MacDonald: Is that under provincial jurisdiction?

Mr. Rock: Yes.

Senator Jessiman: Do these officers have the authority to grant solicitor/client costs?

Mr. Rock: No. That is determined by the court in the course of litigation. However, the scale of costs and the actual determination of the amount within that scale is determined by the assessment officer.

Assuming this action continues on some basis, if the court grants solicitor and client costs and then refers the details to the master for determination, will that be recognized?

Mr. Rock: Yes, sir.

Le sénateur Nolin: Ma question a trait à l'expropriation de droits. Je vous ai posé la question tout à l'heure, à savoir si vous reconnaissez l'existence, la naissance de certains droits à partir du sept octobre 1993. Est-ce que vous avez examiné la possibilité que le gouvernement par le projet de loi C-22 exproprie des droits de non-canadiens, par exemple, des américains et que cette loi C-22 soit en contravention de l'ALENA? Est-ce que vous avez examiné cette possibilité?

Mr. Rock: I am generally aware of the issue, but I point out that NAFTA did not come into effect until some time after that 1993 date.

Le sénateur Nolin: Cette clause-là existait dans l'accord de libre-échange.

M. Rock: Oui, c'est cela.

Le sénateur Nolin: L'accord de libre-échange existait déjà le 15 décembre 1993 lorsque vous avez résilié les contrats.

Mr. Rock: I am aware generally of the issue.

Le sénateur Nolin: Vous ne l'avez pas examiné plus que cela?

Mr. Rock: I am not in a position to give you an opinion on it, no.

Le sénateur Nolin: Vous avez faire référence dans une réponse précédente à l'intégrité du processus. Je me souviens vous avoir posé la question en juillet lorsque vous êtes venu l'an dernier. Est-ce que vous avez, comme ministre de la Justice, été informé de la commission d'actes illégaux suite à l'examen que votre gouvernement a fait de ces accords? Lorsque monsieur Nixon a fait son enquête, est-ce qu'il a découvert quelque chose d'illégal? Est-ce que vous avez été informé de cela? Lorsque vous référez à l'intégrité du processus, vous semblez la remettre en question. Je voudrais savoir à quoi vous faites référence exactement?

Mr. Rock: We were talking about the atmosphere or context in which the events occurred. I said that questions had been raised about the integrity of the process. It was not just privatization. I disagreed with Senator Murray's characterization of that controversy.

[Translation]

Le sénateur MacDonald: Cette évaluation relève des compétences provinciales?

M. Rock: Oui.

Le sénateur Jessiman: Ces évaluateurs ont-ils le pouvoir d'accorder des dommages-intérêts pour les honoraires d'avocat?

M. Rock: Non. Cela revient aux tribunaux lors d'un procès. Mais la grille des honoraires et le montant exact à l'intérieur de cette grille sont déterminée par l'évaluateur.

En supposant que la poursuite soit fondée, si le tribunal accorde des dommages-intérêts pour les honoraires d'avocat et demande ensuite à l'évaluateur d'en déterminer le montant, ce montant sera-t-il reconnu?

M. Rock: Oui, monsieur.

Senator Nolin: My question relates to the expropriation of rights. I asked you the question a little while back as to whether you recognized the existence, the coming into being of certain rights beginning in September-October 1993. Did you look at the possibility that the government in Bill C-22 is expropriating the rights of non-Canadians, for example, of Americans, and that Bill C-22 is in breach of NAFTA? Did you look at that possibility?

M. Rock: Je suis au courant des grandes lignes, mais je fais remarquer que l'ALÉNA est entré en vigueur après cette date en 1993.

Senator Nolin: That clause was in the free-trade agreement.

Mr. Rock: Yes, that's right.

Senator Nolin: The free-trade agreement already existed on December 15, 1993 when you cancelled the contracts.

M. Rock: Je suis au courant de la question.

Senator Nolin: You didn't look at it any further than that?

M. Rock: Je ne suis pas en mesure de vous donner une opinion à ce sujet.

Senator Nolin: You made reference in an earlier answer to the integrity of the process. I remember asking you in July when you came last year. Were you, as Minister of Justice, informed of the commission of illegal acts, as a result of the study that your government made of these agreements? When Mr. Nixon made his investigation, did he discover something illegal? Were you informed of that? When you refer to the integrity of the process, you seem to be questioning it. I would like to know exactly what you are referring to.

M. Rock: Il était question du climat ou du contexte dans lequel les événements sont survenus. J'ai déclaré que des questions avaient été soulevées à propos de l'intégrité du processus. Il ne s'agissait pas simplement de la privatisation. Je n'étais pas d'accord avec la description de la controverse faite par le sénateur Murray.

[Text]

I have seen Mr. Nixon's report, as has everyone else. I do not have any specialized knowledge of the matter beyond that. Mr. Nixon's report, as considered by the Minister of Transport and the government, in part led to the actions which were taken.

Le sénateur Nolin: Quelle est la fin de votre réponse?

Mr. Rock: I have seen the Nixon report. I cannot claim to have any specialized knowledge beyond the Nixon report. The Nixon report was in the hands of the government when it acted as it did in relation to this agreement.

Senator Nolin: Did you base all your policy decisions on the Nixon report?

Mr. Rock: I am not saying that. I am saying that the report was in the hands of the government when it acted.

Senator Nolin: As justice minister, were you informed of any illegal act committed by anyone?

Mr. Rock: Informed by whom? What do you mean?

Le sénateur Nolin: Le gouvernement a engagé des experts pour le conseiller pour cheminer à l'intérieur de cette résiliation des accords de l'aéroport de Toronto. Est-ce que ces personnes vous ont rapporté la commission d'actes illégaux?

M. Rock: Je n'ai pas engagé aucun expert pour le ministère de la Justice.

Le sénateur Nolin: Le ministère des Transports, le gouvernement?

M. Rock: Je n'ai pas eu connaissance des réponses des experts ou de celles du ministre des Transports, peut-être, je ne les connais pas.

I do not know whether they made any reports to him with respect to wrongdoing. I have not engaged any experts for that purpose, nor have any experts reported to me.

Senator Nolin: In your testimony this morning, you referred to "innocent parties" and "integrity of the process". What exactly did you mean by that?

Mr. Rock: I did say that, but I tried to inflect a note of irony in my voice. Perhaps I am not very good at irony.

I used the term "innocent parties" because I was adopting it as used by Senator Jessiman.

As to "integrity of the process", my reference was just this: It was suggested that, in October and November of 1993, this issue concerned the policy question of privatization. I responded by saying that, as someone who lived through those events, I remember the issue being the integrity of the process leading to the transaction.

This contract was compared to the fixed link in PEI. I responded by saying that perhaps the biggest distinction in my mind was that, although there may have been policy issues about the fixed link in P.E.I., there were allegations in this deal about the integrity of the process. Public calls for the closing were to be put off until after the election so that those allegations could be investigated. That is the context in which I referred to the integrity of the process.

[Traduction]

J'ai lu le rapport de M. Nixon, comme tout le monde. Je n'en sais pas davantage. L'étude du rapport de M. Nixon par le ministère des Transports et le gouvernement nous a incités en partie à intervenir comme nous l'avons fait.

Senator Nolin: What is the purpose of your answer?

M. Rock: J'ai lu le rapport Nixon. Je ne prétends pas en savoir beaucoup plus. Le gouvernement avait en main le rapport Nixon lorsqu'il a décidé d'intervenir à propos de l'accord.

Le sénateur Nolin: Avez-vous fondé toutes vos décisions de politique sur le rapport Nixon?

M. Rock: Je ne dis pas cela. Je dis que le gouvernement avait le rapport en main lorsqu'il est intervenu.

Le sénateur Nolin: En tant que ministre de la Justice, avez-vous été informé que des actes illégaux auraient été commis?

M. Rock: Informé par qui? Que voulez-vous dire?

Senator Nolin: The government engaged experts to advise it on going into the cancellation of the Toronto airport agreements. Did these people report to you concerning the commission of illegal acts?

Mr. Rock: I did not engage any expert for the Department of Justice.

Senator Nolin: The Department of Transport, the government?

Mr. Rock: I was not aware of the answers of the experts or of those of the Minister of Transport, perhaps, I don't know them.

Je ne sais pas s'ils lui ont signalé des écarts de conduite. Je n'ai pas engagé d'experts à cette fin et aucun expert ne m'a signalé quoi que ce soit.

Le sénateur Nolin: Dans votre témoignage de ce matin, vous avez parlé de «parties innocentes» et d'«intégrité du processus». Qu'entendiez-vous exactement par là?

M. Rock: J'ai essayé de prendre un ton ironique. Je ne suis peut-être pas très doué pour l'ironie.

J'ai parlé de «parties innocentes» pour reprendre l'expression employée par le sénateur Jessiman.

En ce qui concerne l'«intégrité du processus», je voulais simplement faire remarquer ceci: On a laissé entendre qu'en octobre et novembre 1993, l'enjeu était la politique de privatisation. J'ai répondu en déclarant que, ayant vécu ces événements, je me souviens que l'enjeu était l'intégrité du processus qui a mené à la transaction.

On a comparé ce contrat à celui du raccordement permanent à l'Île-du-Prince-Édouard. J'ai répondu que la plus grande distinction, à mon avis, est probablement le fait que même s'il y a eu des questions de politique au sujet du raccordement permanent, dans ce cas-ci, on s'est interrogé sur l'intégrité du processus. Le public a demandé qu'on reporte la signature de l'accord après l'élection afin de pouvoir étudier ces allégations. C'est dans ce contexte que j'ai parlé de l'intégrité du processus.

[Texte]

Senator Nolin: You have looked into those allegations. What have you found?

Mr. Rock: The investigation continues. The Senate has just created a committee to conduct an inquiry, so the process will continue.

Senator Doyle: Why not have a judicial inquiry?

Mr. Rock: We have already said that we are happy to support the initiative which has been undertaken in the Senate.

Senator Murray: We took that tack, Mr. Minister, because you would not appoint a judicial inquiry. The Senate is not the best forum for this kind of inquiry. We will take it on because we have no choice. The government, for whatever reason, refuses to appoint an inquiry under the Inquiries Act.

Senator Jessiman: Would the minister give us a reason for not having an impartial inquiry into this very political, expensive and volatile situation?

The Chairman: There is a question of relevancy here. That does not deal with the question before us this morning.

Senator Jessiman: I have another question.

The Chairman: Provided it is about Bill C-22, please proceed.

Senator Jessiman: It concerns the inquiry around Bill C-22. Why not allow this legislation to stand just as it is, in place, not passed? You are going to the Court of Appeal. If you are successful, as you expect to be, the delay in that court will be at least two or three years. An inquiry will take place within the next year. We will all know the facts. You can then bring in the legislation and do whatever you think is fair under the circumstances.

If you held a judicial inquiry, it would be so much better.

Mr. Rock: Let me speak to your suggestion that we let this legislation stand while people continue to litigate.

As I mentioned earlier, it is not in the public interest to allow and encourage parties to incur expenses in prolonged litigation when the policy of this government is to limit recovery to out-of-pocket expenses. That is the policy of this government. I say this unapologetically. It is the policy which we think best reflects the public interest. You may disagree, but we think it is right.

We have introduced legislation which will limit the recovery as we think it should be limited, and we have said it here. Issues have been raised with respect to the legality and the constitutionality of part of that legislation. I am here to respond to those concerns. We have responded with the amendments that we have put forward.

[Translation]

Le sénateur Nolin: Vous avez étudié ces allégations. Qu'avez-vous découvert?

M. Rock: L'enquête se poursuit. Le Sénat vient de mettre sur pied un comité pour faire enquête à ce sujet. Donc le processus se poursuit.

Le sénateur Doyle: Pourquoi pas une enquête judiciaire?

M. Rock: Nous avons déjà déclaré que nous sommes heureux d'appuyer les mesures prises par le Sénat.

Le sénateur Murray: Nous nous sommes rabattus sur cette solution, monsieur le ministre, parce que vous ne vouliez pas d'une enquête judiciaire. Le Sénat n'est pas l'endroit idéal pour ce genre d'enquête. Nous la ferons parce que nous n'avons pas le choix. Pour des raisons que j'ignore, le gouvernement refuse de faire enquête en vertu de la Loi sur les enquêtes.

Le sénateur Jessiman: Le ministre pourrait-il nous donner une raison pour laquelle il n'y a pas d'enquête impartiale sur cette question très politique, coûteuse et controversée?

Le président: Il y a une question de pertinence. Nous nous éloignons du thème du débat de ce matin.

Le sénateur Jessiman: J'ai une autre question.

Le président: Pourvu qu'elle se rapporte au projet de loi C-22, je vous en prie.

Le sénateur Jessiman: Elle concerne l'enquête relative au projet de loi C-22. Pourquoi ne pas laisser tomber ce projet de loi? Vous allez en Cour d'appel. Si vous avez gain de cause, comme vous le prévoyez, il faudra au moins deux ou trois ans avant d'obtenir la décision. Une enquête aura lieu d'ici un an. Nous connaissons tous les faits. Vous pourrez alors déposer un projet de loi et faire ce qui vous semble juste dans les circonstances.

Il vaudrait beaucoup mieux que vous fassiez une enquête judiciaire.

M. Rock: Permettez-moi de donner mon opinion sur votre proposition de laisser tomber le projet de loi pendant que les procès continuent.

Comme je l'ai déjà indiqué, il ne va pas dans l'intérêt public de permettre aux parties de s'engager dans des poursuites coûteuses lorsque la politique du gouvernement consiste à limiter le remboursement aux charges décaissées. Il ne faut pas les inciter à le faire. Voilà la politique du gouvernement. Je ne le dis pas sur un ton d'excuse. C'est la politique qui, selon nous, correspond le mieux à l'intérêt public. Vous n'êtes peut-être pas d'accord, mais nous pensons avoir raison.

Nous avons déposé un projet de loi qui limitera les indemnisations, comme nous pensons qu'elles devraient l'être, et nous l'avons déclaré ouvertement. Des questions ont été soulevées à propos de la légalité et de la constitutionnalité de certaines dispositions du projet de loi. Je suis ici pour indiquer des solutions à ces problèmes. Nous apportons des solutions grâce aux amendements que nous proposons.

[Text]

It is not in the public interest to let the parties battle on, incur enormous fees and expenses, and take up the time of the court in an extended battle, only to arrive at a result that we will not allow to stand. That is not good public policy.

Senator Jessiman: If you should happen to win the appeal, it will be probably more than a year before you can get to trial.

Mr. Rock: I am not sure of that. Mr. Justice Borins is very efficient and effective. I think the parties are on a timetable where they could be well ahead of that schedule.

The Chairman: That is as far as we can go in that area.

Le sénateur Nolin: Monsieur le ministre, vous nous demandez par le projet de loi C-22 de mettre de côté des droits qui appartiennent à des Canadiens. Pensez-vous qu'il n'est pas de votre devoir, comme ministre de la Justice et comme gouvernement, de tenter de nous convaincre par des faits qu'il est dans l'intérêt des Canadiens de suspendre l'exercice de ces droits? C'est ce que vous nous demandez.

Vous nous dites que, par l'application du projet de loi C-22, on va suspendre des droits qui appartiennent à des gens. Il est de votre devoir, je pense (et je voudrais avoir votre opinion) de nous convaincre par des faits du pourquoi de cette suspension des droits. Tout ce que j'entends en ce moment, c'est qu'il s'agit de l'intérêt des Canadiens et que vous ne voulez pas répondre à une question politique. Mais personne ne nous a convaincus de l'importance de ces faits qui vous amènent à conclure que l'on doit suspendre les droits de certaines personnes.

Mr. Rock: I am not here for that purpose. I am not here to persuade you that we are doing the right thing as a matter of policy.

Senator Nolin: Give me some arguments, then.

Mr. Rock: No. I am not here to persuade you that we are doing the right thing as a matter of policy. No doubt I could not do that. I am here to tell you that the course chosen by this government, whether or not you agree with the policy, is legal and constitutional. The concerns which have been expressed about that course have been met in substance with these amendments.

I could have an interesting and highly rewarding discussion about the policy and politics of the matter. I feel strongly that we are doing the right thing. However, such a discussion would not be useful. Participants in the public stage have engaged in that type of debate. It is fun to watch, but it does not speak to the issues that we are here to deal with today.

You may not agree that the usual right of recovery in the court should be restricted as we have done in Bill C-22. We think it should be. What we are putting forward today is entirely legal and constitutional, and it addresses the problems that you had in your mind when you heard evidence from the expert witnesses. This is the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. That, as I understand it, is the focus of your concern.

[Traduction]

L'intérêt public serait mal servi si nous laissons les parties intenter des poursuites, engager des frais énormes, occuper longuement les tribunaux à régler un litige, uniquement pour arriver à un résultat que nous refuserions. Ce n'est pas une bonne politique publique.

Le sénateur Jessiman: Même si vous avez gain de cause en appel, il faudra probablement plus d'un an avant que la cause ne soit entendue.

M. Rock: Je n'en suis pas convaincu. Le juge Borins est très efficace. Je pense que les parties ont fixé un échéancier et qu'elles pourraient bien le devancer.

Le président: Nous nous en tiendrons là.

Senator Nolin: Mr. Minister, you ask us in Bill C-22 to suspend rights that belong to Canadians. Do you not think it is your duty, as Minister of Justice and as the government, to try to convince us by the facts that it is in the interest of Canadians to suspend the exercise of these rights? That is what you are asking us.

You tell us that, by the application of Bill C-22, the rights that belong to people are going to be suspended. It is your duty, I think (and I would like to have your opinion) to convince us by the facts of the reason for this suspension of rights. All that I'm hearing now is that the interests of Canadians are involved and that you do not want to answer a political question. But no one has convinced us of the significance of these facts that lead you to conclude that the rights of certain persons should be suspended.

M. Rock: Je ne suis pas ici pour cela. Je ne suis pas ici pour vous persuader que notre politique est bonne.

Le sénateur Nolin: Alors donnez-moi des arguments.

M. Rock: Non. Je ne suis pas ici pour vous persuader que notre politique est la bonne. Je ne pourrais certainement pas le faire. Je suis ici pour vous dire que la solution retenue par le gouvernement, que vous soyez d'accord ou non avec la politique, est légale et constitutionnelle. Les craintes exprimées à ce sujet sont largement apaisées par les amendements proposés.

Je pourrais me lancer dans une discussion intéressante et très enrichissante sur la politique et les aspects politiques de la question. Je suis fermement convaincu que nous faisons ce qui est bien. Mais une telle discussion ne serait pas utile. On s'est engagé dans ce type de débat sur la scène publique. C'est agréable à observer, mais cela ne règle pas les questions que nous devrions régler aujourd'hui.

Vous n'êtes peut-être pas d'accord pour qu'on limite le droit habituel à des dommages-intérêts accordés par les tribunaux comme nous le faisons par le projet de loi C-22. Nous pensons qu'il faut le limiter. Ce que nous proposons aujourd'hui est tout fait légal et constitutionnel, et nous réglons ainsi les problèmes qui ont été portés à votre attention lorsque les experts ont témoigné devant vous. Vous faites partie du comité sénatorial permanent d

[Texte]

Senator Nolin: Are you saying that expropriation without due, normal or reasonable compensation is acceptable if the government says, "That is our policy"?

Mr. Rock: That has always been the law. Expropriation only means compensation not as a matter of law but as a matter of construction. It is always open to the legislature to refuse compensation at expropriation if it chooses to exercise that power. That is the law. If you care to characterize this act as expropriation, it is expropriation now with compensation and with access to the courts, although the nature and extent of the compensation is limited. Your own experts have said that is permissible.

The Chairman: That concludes our debate for today.

Monsieur le ministre, je désire vous remercier chaleureusement pour votre comparution. C'est un domaine extrêmement important et notre comité n'a pas d'autre choix que d'essayer de voir tous les angles des questions. Merci beaucoup.

M. Rock: Merci, monsieur le président.

La séance est levée.

[Translation]

affaires juridiques et constitutionnelles et vous intéressez donc principalement aux questions juridiques et constitutionnelles.

Le sénateur Nolin: Affirmez-vous que l'expropriation sans indemnisation normale ou raisonnable est acceptable si le gouvernement décide que c'est sa politique?

M. Rock: La loi a toujours été ainsi. L'expropriation ne donne pas lieu à une indemnisation à cause de droits, mais parce qu'on le veut bien. Le gouvernement peut toujours refuser d'accorder une indemnisation en cas d'expropriation s'il choisit d'exercer ce pouvoir. C'est la loi. Si vous voulez qualifier cette loi d'expropriation, il s'agit d'une expropriation assortie maintenant d'une indemnisation et d'un recours judiciaire, encore que la nature et l'ampleur de l'indemnité soient limitées. Vos propres experts vous ont déclaré que c'était permis.

Le président: Ainsi se conclut le débat d'aujourd'hui.

Mr. Minister, I would like to thank you very much for appearing today. This is an extremely important area, and our committee has no choice but to try to see all sides of the issues. Thank you very much.

Mr. Rock: Thank you, Mr. Chairman.

The committee adjourned.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

For Bill C-22:

Pour le projet de loi C-22 :

APPEARING:

The Honourable Allan Rock, P.C., M.P., Minister of Justice and
Attorney General of Canada.

COMPARAÎT:

L'honorable Allan Rock, c.p., député, ministre de la Justice
procureur général du Canada.



First Session
Thirty-fifth Parliament, 1994-95

Première session de la
trente-cinquième législature, 1994-1995

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Président:
L'honorable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Wednesday, May 17, 1995

Le mercredi 17 mai 1995

Issue No. 34

Fascicule n° 34

Tenth Proceedings on:
Examination of Bill C-37,
An Act to amend the Young Offenders Act
and the Criminal Code

Dixième fascicule concernant:
L'étude du projet de loi C-37,
Loi modifiant la Loi sur les jeunes contrevenants
et le Code criminel

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Chairman*

The Honourable P. Derek Lewis, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	MacDonald (Halifax)
Berntson	Murray
Doyle	Nolin
* Fairbairn (or Graham)	Pearson
Gigantès	Stanbury
* Lynch-Staunton (or Berntson)	Stewart

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Andreychuk substituted for that of the Honourable Senator Jessiman. (May 16, 1995)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

Vice-président: L'honorable P. Derek Lewis

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	MacDonald (Halifax)
Berntson	Murray
Doyle	Nolin
* Fairbairn (ou Graham)	Pearson
Gigantès	Stanbury
* Lynch-Staunton (ou Berntson)	Stewart

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Andreychuk est substitué celui de l'honorable sénateur Jessiman. (Le 16 mai 1995)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, May 17, 1995
(38)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 505, Victoria Building, at 3:24 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Gérald-A. Beaudoin, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Doyle, Gigantès, Lewis, Nolin and Pearson (7).

In attendance: Marilyn Pilon, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESS:

From the Province of Saskatchewan:

Betty Fraser, Director of Youth Services (Retired).

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, March 21, 1995, the Committee continued its consideration of Bill C-37, An Act to amend the Young Offenders Act and the Criminal Code. (*See Minutes of Proceedings, Issue No. 23, for the full text of the Order of Reference*).

The Chairman welcomed the Clerk of the Parliament of Malawi and officials from the Senate Secretariat of the Philippines as observers to the meeting.

Betty Fraser, Director of Youth Services (Retired) for the Province of Saskatchewan, made a statement and answered questions.

The Honourable Senator Lewis moved, — That, pursuant to Rule 103, reasonable travel and living expenses for Betty Fraser be paid upon request.

The question being put on the Motion, — it was agreed.

At 4:42 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 17 mai 1995
(38)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 24, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Gérald-A. Beaudoin (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuck, Beaudoin, Doyle, Gigantès, Lewis, Nolin et Pearson (7).

  galement présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, Marilyn Pilon, attachée de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De la province de Saskatchewan:

Betty Fraser, directrice des services à la jeunesse (retraite  e).

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 21 mars 1995, le comité poursuit l'étude du projet de loi C-37, Loi modifiant la Loi sur les jeunes contrevenants et le Code criminel. (*Pour le texte complet de l'ordre de renvoi, se reporter au procès-verbal du fascicule né 23*).

Le président souhaite la bienvenue au greffier du Parlement du Malawi ainsi qu'aux représentants du secrétariat du Sénat des Philippines, qui assistent à la séance à titre d'observateurs.

Betty Fraser, directrice des services à la jeunesse (retraite  e) de la province de Saskatchewan, fait une déclaration et répond aux questions.

L'honorable sénateur Lewis propose, — Que, conformément à l'article 63 du Règlement, une indemnité raisonnable pour frais de voyage et de séjour soit versée à Betty Fraser, sur demande.

La question, mise aux voix, est adoptée.

   16 h 42, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffibre du comité

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, May 17, 1995

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-37, to amend the Young Offenders Act and the Criminal Code, met this day at 3:15 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Gérald-A. Beaudoin (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: I wish to signal the presence of four officials from the Senate Secretariat of the Philippines as well as the Clerk of Parliament of Malawi. They are here to observe our proceedings this afternoon. On behalf of the members of this Legal and Constitutional Affairs Committee, I wish to welcome them warmly to the Senate of Canada.

With us today for our consideration of Bill C-37 is Madam Betty Fraser, Director of Youth Services for the Province of Saskatchewan. Welcome, Mrs. Fraser.

Ms Betty Fraser (Retired) Director of Youth Services for the Province of Saskatchewan: Thank you very much. I am pleased to be here today. This is the first time I have had an opportunity to voice my concerns.

I have been asked to speak about my experience in working with youth, particularly young offenders. I would like to address what leads to criminal behaviours, what can be done to prevent crime, and what I believe to be essential for youth to develop into positive, productive members of society.

First, I should like to give you some information with regard to my education and work experience concerning youth with serious behavioral problems and delinquent behaviour. This may give you a better understanding of where I am coming from when I discuss the things which youth are involved in.

My professional training is in psychiatric nursing, social work and management. I have worked with the mentally and physically ill, the blind and the elderly and for over 20 years with children and youth with serious behavioural problems and youth who have been involved in criminal activity. I have worked as a front-line social worker, a supervisor and director of a residential treatment home that provides assessment, stabilization and treatment for children 12 to 16 years of age. I have also been director of an open custody facility for young offenders.

In 1984, shortly after the Young Offenders Act was proclaimed for 12- to 15-year olds, I was the manager for community services for young offenders for southern Saskatchewan. That was in the beginning phase when we were all getting used to the legislation.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 17 mai 1995

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-37, Lo modifiant la Loi sur les jeunes contrevenants et le Code criminel, se réunit aujourd'hui à 15 h 15 pour poursuivre son examen du projet de loi.

Le sénateur Gérald-A. Beaudoin (*président*) occupe la fauteuil.

Le président: Je désire signaler la présence de quatre fonctionnaires du secrétariat du Sénat des Philippines, de même que celle du greffier du Parlement du Malawi, qui assisteront à nos délibérations de cet après-midi. Au nom des membres du comité des affaires juridiques et constitutionnelles, je leur souhaite la plus chaleureuse des bienvenues au Sénat du Canada.

Nous accueillons aujourd'hui, pour nous aider dans l'examen du projet de loi C-37, Madame Betty Fraser, Directrice des services à la jeunesse pour la province de Saskatchewan. Bienvenue, Mme Fraser.

Mme Betty Fraser, directrice (à la retraite) des services à la jeunesse pour la province de Saskatchewan: Merci beaucoup. Je suis heureuse de me trouver ici aujourd'hui, surtout que c'est la première fois qu'on me donne l'occasion de me faire entendre.

On m'a demandé de vous parler de mon expérience auprès des jeunes, surtout auprès des jeunes délinquants. Je me propose de vous entretenir de ce qui conduit les jeunes à la criminalité, de ce que l'on peut faire pour prévenir le crime et de ce que je juge essentiel pour que les jeunes deviennent des membres positifs et productifs de la société.

Je commencerai par vous donner quelques renseignements sur mon bagage scolaire et sur mon expérience professionnelle auprès des jeunes souffrant de troubles du comportement et ayant une conduite délictueuse. Ainsi, vous comprendrez peut-être mieux ce sur quoi je fonde mes propos quand je parle de la situation des jeunes.

J'ai reçu une formation en soins infirmiers psychiatriques, en travail social et en gestion. J'ai travaillé auprès de malades physiques, de malades mentaux, d'aveugles et de personnes âgées et j'ai passé plus de 20 ans auprès des enfants et des jeunes souffrant de troubles graves du comportement ainsi que d'adolescents coupables d'actes criminels. J'ai été travailleuse sociale de première ligne, puis surveillante et enfin directrice d'un centre de traitement où l'on dispensait des services d'évaluation, de stabilisation et de traitement à des enfants de 12 à 16 ans. J'ai également été directrice d'un centre de garde de jeunes contrevenants en milieu ouvert.

En 1984, peu après la promulgation de la Loi sur les jeunes contrevenants, qui concernait alors les 12 à 15 ans, j'ai été directrice des services communautaires aux jeunes contrevenants pour tout le sud de la Saskatchewan. C'est à ce moment-là qu

[Texte]

At that time Senator Andreychuk was the judge of the Young Offender and Family Service Court in Regina.

In July of 1985, I was appointed provincial director of open custody programs and facilities. This was shortly after the act was proclaimed to include 16-and 17-year olds. This was quite a change for Saskatchewan. Prior to this time youths of this age were dealt with in the adult correctional system.

We worked diligently to have new open custody facilities and homes started throughout the province. Again at this time I had opportunity to work with Judge Andreychuk as she was our associate deputy minister at that time.

I am sure she will remember well some of the interesting times we had as we tried to get facilities started. We faced a lot of the "Not in my backyard" syndrome. No one wanted young offender facilities in their area.

During this time I was also Saskatchewan's representative on the federal-provincial committee looking at amendments to the Young Offenders Act. In reading Bill C-37, I see many of the things we struggled with back in 1986 and 1987 contained in the amendments put forth in this bill.

In 1988, I moved to the position of director of the Paul Dojack Youth Centre. This is the largest secure custody and remand facility in Saskatchewan. We had an average daily count of approximately 100 youths. In this facility we managed and provided extensive education, life skills training, treatment, programs, recreation and counselling for the most serious offenders, as well as youths with the most severe behavioral management problems.

Many people think the youths who commit the most serious offences are the most difficult to deal with in a facility. In most cases, this is not true. There are also some youths who have committed less serious offences that are more difficult to deal with in a custody facility.

I have also held the position of director for the Regina region for the Department of Social Services. I was responsible for all the programs that social services delivered such as family services, young offenders, adoption, income support, et cetera.

My last position with the provincial government was as director of youth services. Our major thrust in that department was to develop in-home support and community programs to be alternatives to custody.

I retired approximately one year ago. Since then I have been on a number of boards and committees. Last, but not least, I am a mother, a grandmother, and at one time I was a foster mother.

[Translation]

nous avons découvert la loi en question. À cette époque, le sénateur Andreychuk était juge au tribunal des services de la famille et des jeunes délinquants, à Regina.

En juillet 1985, j'ai été nommée directrice provinciale des programmes et des établissements de garde en milieu ouvert. On venait juste de décider de repousser l'âge prévu dans la loi à 16 et 17 ans. Ce fut tout un changement pour la Saskatchewan. Jusqu'alors, les cas des jeunes de cet âge étaient traités dans le système correctionnel pour adulte.

Nous avons alors fait très vite pour créer de nouveaux centres de garde en milieu ouvert, un peu partout dans la province. À cette époque, j'ai de nouveau eu l'occasion de travailler avec le juge Andreychuk, qui était alors notre sous-ministre adjoint.

Je suis certaine qu'elle se rappellera certains des temps forts de cette période, quand nous battions pour faire ouvrir certains établissements. Nous nous heurtions à beaucoup d'opposition, les gens ne voulant pas que cela se fasse chez eux. Personne ne voulait d'un établissement pour jeunes contrevenants dans son coin.

J'étais alors également représentante de la Saskatchewan au comité fédéral-provincial chargé d'étudier les amendements à la Loi sur les jeunes contrevenants. D'ailleurs, je retrouve dans les amendements proposés dans ce projet de loi de nombreux aspects sur lesquels nous avons achoppé en 1986 et 1987.

En 1988, j'ai été nommée directrice du centre de jeunesse Paul Dojack, qui est le plus important centre de garde en milieu fermé et de détention provisoire de la Saskatchewan. Nous y dénombrions quotidiennement une centaine de jeunes en moyenne. Là, nous offrions aux délinquants les plus sérieux, ainsi qu'aux jeunes éprouvant de graves troubles du comportement, un enseignement accéléré, une formation à l'autonomie fonctionnelle, divers traitements et programmes, des services récréatifs ainsi que des services de counselling.

On croit généralement que les adolescents qui commettent les infractions les plus graves sont les plus difficiles à encadrer dans un établissement. Mais ce n'est pas vrai dans la majorité des cas. Il est beaucoup plus difficile, dans un centre de garde, de s'occuper de certains d'entre eux, qui ont commis des infractions bien moins graves.

J'ai également été directrice pour la région de Regina, au ministère des Services sociaux. J'étais chargée de l'ensemble des programmes offerts par les services sociaux, comme les services à la famille, les programmes pour jeunes contrevenants, les programmes d'adoption, le soutien du revenu, et cetera.

Le dernier poste que j'ai occupé à la fonction publique provinciale a été celui de directrice des services à la jeunesse. Notre ministère avait pour mission de concevoir des programmes communautaires et de soutien à domicile pour remplacer les services de garde.

J'ai pris ma retraite il y a environ un an. Depuis, je siège à plusieurs comités et conseils. Enfin, il est important de souligner que je suis également mère, grand-mère et que j'ai été mère adoptive.

[Text]

I have worked extensively with youth programs in the church as well as participating in my children's regular activities such as music, sports, dance, and whatever else they were involved in.

I really enjoyed working with our youth. I like their resilience, their energy, and how amenable they are to change given a positive, healthy and supportive environment.

Today I wish to step back from seeing the offender we see at age 12 through 14 years and look at the developmental needs of children and youth.

The word "rehabilitation" is often used in describing what youth need to change. In my understanding there seems to be a misnomer. "Rehabilitation" as defined in the *World Book Dictionary* means: "To restore to good condition, restore to former rank, rights, reputation." "Habilitate" means "skillful, ready, handy." Based on these definitions, one would conclude that to rehabilitate youth would be to return them to a former, more desirable state.

The vast majority of young offenders have never possessed the necessary life skills and attributes to function successfully. Therefore, programs which support the development of these kinds of skills are needed.

The first question that comes to mind when you think of the need of youth to develop is: How do children and youth learn? They learn from what they see, what they hear and what they feel. If young people learn what they see, hear and feel, we should take a closer look at the homes that the majority of young offenders come from. Those who receive open or secure custody come from homes with serious dysfunctional families. Young offenders that receive community dispositions such as probation or community service orders, often come from homes which are dysfunctional but often not to the extent as those who are in open or secure custody.

Let us look at the types of dysfunction which can occur in the home. First, there is usually poverty. The vast majority of young people that come into custody have been living in homes where they have been on long term social assistance. Many times this results in inadequate housing, lack of nutritious food, lack of sanitation, healthy living space, furnishings, et cetera. Social services or social assistance is meant to be a short term response only. Unfortunately, many of these families have been on assistance for many years.

I believe that most people could live for two or three months on what they are given under social assistance, however over an extended period, it becomes more and more difficult to live on the amount which they are given from social assistance.

Frequently, alcohol, drug and solvent abuse is involved. More recently we are finding that a lot of parents have addictions to gambling, bingo, VLT machines, et cetera. There is a great deal of

[Traduction]

Je me suis beaucoup occupée de programmes pour adolescents patronnés par mon église et j'ai aussi participé aux activités de mes enfants: la musique, le sport, la danse et toutes les autres activités auxquelles ils participent.

J'ai beaucoup aimé travailler au contact des jeunes. J'aime leur énergie, leur capacité de s'adapter au changement, à condition qu'on leur offre un milieu positif, sain, leur apportant un soutien.

Aujourd'hui, je voudrais prendre un peu de recul par rapport ces jeunes contrevenants de 12 à 14 ans pour m'intéresser aux besoins des enfants et des adolescents le plan du développement.

On emploie souvent le terme de «réadaptation» pour décrire ce que les adolescents doivent changer chez eux. Pour moi, le terme est mal choisi. D'après le dictionnaire, «réadaptation» est synonyme de «réinsertion, du retour d'une personne à la vie normale». Or, on dit de quelqu'un qu'il est «adapté» quand il est «souple, capable d'évoluer en harmonie avec son milieu». D'après ces définitions, on serait porté à croire que la réadaptation des adolescents consiste à les ramener à un statut ancien, plus souhaitable.

Mais la grande majorité des jeunes contrevenants n'ont jamais même possédé les qualités et l'autonomie fonctionnelle nécessaires pour leur permettre de se débrouiller seuls. Il faut donc avoir recours à des programmes susceptibles de favoriser l'acquisition de ce genre de compétences.

La première question qui vient à l'esprit quand on pense au développement d'un adolescent, est la suivante: Quel est le mode d'apprentissage? Ils apprennent en fonction de ce qu'ils voient, de ce qu'ils entendent et de leurs émotions. Eh bien, si tel est le mode d'apprentissage des adolescents, alors nous devrions nous intéresser de plus près aux foyers d'où sont issus la majorité des jeunes contrevenants. Ceux qui font l'objet des services de garde en milieu ouvert ou fermé viennent de familles particulièrement dysfonctionnelles. En revanche, ceux qui font l'objet de dispositions communautaires, comme une probation ou une ordonnance de services communautaires, sont souvent issus de milieux également dysfonctionnels, mais pas dans la même mesure.

Voyons, d'ailleurs, quels sont les genres de problèmes que l'on retrouve dans ces foyers. En premier lieu vient habituellement la pauvreté. La plus grande partie des adolescents placés sous garde vivent dans des foyers qui dépendent depuis longtemps de l'aide sociale. La plupart du temps, cette situation est synonyme de logements inadéquats, de malnutrition, de défauts de salubrité, de manque d'espaces habitables sains, de mobilier précaire, et cetera. Les services sociaux ou l'aide sociale ne se veulent que des moyens d'intervention à court terme. Malheureusement, nombre de ces familles sont socialement assistées depuis plusieurs années.

Je pense que la plupart des gens pourraient vivre deux ou trois mois sur ce qu'ils reçoivent de l'aide sociale, mais dès que la période de dépendance se prolonge, les choses deviennent de plus en plus difficiles pour eux.

Très souvent, on retrouve aussi des problèmes dus à des abus divers: consommation de drogue et d'alcool et inhalation de vapeurs de solvants. Plus récemment, on s'est aperçu qu'un grand

[Texte]

violence in those homes: Physical, sexual, emotional and verbal abuse.

There is also a lack of structure. By "lack of structure" there are no regular meal times, bed times, clean up times, laundry or family fun times. Structure is important because structure brings security. Youth in these homes never know if, or when, they will eat. When they first come into custody, they have a tendency to hoard food. They hide it under their mattress or wherever they can because they do not believe there will be something left for them to eat the next day.

Parents often lack education and life skills. This is becoming more prevalent with more and more young, single mothers who are living alone with their children. In the past, they used to live with their extended families. That is happening less now. As a consequence of that, some of these mothers, who are children themselves, are trying to parent. We are seeing all kinds of problems with that. They lack not only knowledge on how to budget but also adequate child care skills. They do not know how to use the resources in their community.

The children and youth who grow up in these homes lack positive role models. They have not had the benefit of seeing how adults handle situations. They have not seen responsible ways of doing things. They have not seen fathers going to work or mothers preparing meals in a way that they can learn anything meaningful from them. As a consequence, they do not even look at that as an option that they may have at some time in their life. They feel powerless and hopeless.

As these young people grow up in this environment with violence, which they see and often experience first hand, their only entertainment is television. Television can be detrimental to children who come from these environments. There is not a lot of positive programming on television for youth. If youth are in a home where they are given a lot of positive messages from parents that spend time with them and care about them, that kind of programming does not have the same impact as youth and children who come from homes where they do not have this kind of parenting.

An example of this is the *Much Music* channel. It constantly bombards messages of drugs, violence and perverted sexual behaviour. A lot of our teenagers watch this channel. Something should be done about this kind of programming.

We banned that channel in custody facilities because of what it did to youth. If youth watched that channel their behaviours became aggravated, among other things, because the content of that programming is so sexual in nature.

[Translation]

nombre de parents sont des joueurs invétérés de bingo, de machines à sous et autres. On trouve aussi beaucoup de violence dans ces foyers: violence physique, psychologique, verbale et exploitation sexuelle.

Et puis il y a aussi un manque d'encadrement. Je veux dire par là qu'il n'y a pas d'heures régulières auxquelles on prend ses repas, auxquelles on se couche, auxquelles on fait la lessive, on nettoie ou encore où l'on passe de bons moments en famille. L'encadrement est important parce qu'il est synonyme de sécurité. Dans ces foyers, les jeunes ne savent jamais s'ils mangeront ni à quel moment ils mangeront et quand ils nous arrivent pour la première fois dans les services de garde, ils ont tendance à cacher de la nourriture, sous leur matelas ou là où ils peuvent, parce qu'ils craignent qu'il ne leur restera rien à manger le jour suivant.

Très souvent aussi, les parents n'ont pas d'instruction et sont dépourvus de toute autonomie fonctionnelle. C'est de plus en plus le cas des mères célibataires, qui sont de plus en plus jeunes et qui vivent seules avec leurs enfants. Avant, elles évoluaient au sein de leur famille élargie. Mais c'est de moins en moins le cas à présent. Résultat: certaines de ces mères, qui sont elles-mêmes des enfants, se démènent pour être parents. Cela occasionne toutes sortes de problèmes. Non seulement elles ne savent pas comment gérer un budget mais, en plus, elles ne savent pas comment bien s'occuper d'un enfant. Elles ne savent pas comment correctement utiliser les ressources de leur communauté.

Les enfants et les adolescents qui grandissent dans ces foyers n'ont pas de modèles dont ils pourraient s'inspirer. Ils n'ont jamais eu l'occasion de voir comment les adultes règlent normalement une situation. Ils n'ont jamais vu quelqu'un agir de façon raisonnable. Ils n'ont pas vu leur père se rendre au travail, ni leur mère préparer des repas, et en retenir eux-mêmes quelque chose d'utile. Cela étant, ils n'envisagent même pas d'agir différemment plus tard. Ils sont démunis et désespérés.

Et ces jeunes qui grandissent dans ces milieux surchargés de violence, à laquelle ils assistent et dont ils font souvent eux-mêmes la triste expérience, n'ont que la télévision pour distraction. Or, la télévision peut leur être préjudiciable. Il faut dire qu'il n'y a pas beaucoup d'émissions intéressantes pour eux. Dans le cas des jeunes qui grandissent dans des foyers où les parents leur envoient des messages positifs, passent du temps avec eux et s'en occupent, ce genre d'émissions n'a pas le même effet que sur les adolescents et les enfants issus de foyers où l'encadrement parental n'est pas de la même qualité.

Je pense, par exemple, à *Much Music*. On a affaire à un bombardement constant de messages où la drogue, la violence et les comportements sexuels pervers abondent. Nombre de nos adolescents regardent ce canal. Il faudrait faire quelque chose à ce sujet.

Nous avons interdit la diffusion de *Much Music* dans les centres de garde à cause des effets de sa programmation sur les jeunes. Si le comportement des adolescents qui regardent ce canal est gravement altéré, c'est parce que le contenu de la programmation est beaucoup trop axé sur le sexe.

[Text]

I feel compelled to discuss something which is troubling me. Approximately one month ago, there was a program on W-5 concerning sexual abuse of young girls in Calgary. They interviewed a mother and her daughter, who were formerly from Regina. The young daughter had been enticed away from her home, given drugs, starved so that her resistance would be weakened, beaten and subjected to sexual abuse. The statement that stayed with me was that at one time 18 men were standing in line to abuse these children. That is deplorable. I could not sleep that night. I thought, "This is Canada. What are we doing allowing this type of thing to continue?" This is not prostitution; this is sexual abuse of children because they are under age. This should not be happening in Canada. Police are beginning to tackle the problem, but it is long overdue. It must be looked at.

Children learn from reading. However, in homes where young offenders come from, their parents have not read to them. Often there are not any books in the home to read, and no one encourages them to read or to go to the local library. A high percentage of young offenders— almost 100 per cent — are behind academically. For many, it is not their lack of ability. It is due to the lack of support and encouragement in the environment which they grew up in. Interestingly, teachers are able to identify these children at a young age. They come to school tired. Their parents might have partied all night or no one has said, "Go to bed now." They are hungry, they do poor academically, and they do not fit in well at school socially. As a result, they tend to gravitate to other youth who are not doing well. They go where they feel accepted.

Children and youth who do not succeed in positive ways — reading, writing, sports, et cetera — turn to negative things. They turn to negative peer groups which often leads to criminal behaviours. Their home has not empowered them. Their lack of success at school does not give them power. However, negative gangs or friends empower them. They obtain power through involvement in negative behaviour.

Youth learn their feelings through the unspoken word. They are very intuitive. Of course, there are always exceptions. There are youth who are mentally challenged, who are suffering from fetal alcohol syndrome, and many other things. A lot of them are very intuitive. They feel hurt and rejected, yet they possess the same basic desire for acceptance that we all do. Over time, when they do not receive this acceptance, they turn to bitterness and anger. When anger sets in, revenge is often the result.

In recent years I have seen more angry children and youth than I did a few years ago. They are angry at the adults and the school because others around them are obtaining and achieving goals and

[Traduction]

Je me sens à présent obligée de vous parler de quelque chose qui me trouble beaucoup. Il y a environ un mois de cela, j'ai regardé une émission de W-5 sur les abus sexuels dont ont été victimes des jeunes filles de Calgary. Les journalistes ont interviewé une mère et sa fille, toutes deux de Regina. La jeune fille avait été débauchée, droguée, affamée pour affaiblir sa résistance, battue puis soumise à des sévices sexuels. Et puis, il y a une chose que je n'oublierai jamais: à un moment donné, 18 hommes, tour à tour, ont abusé de ces enfants. C'est tout à fait déplorable. Je n'ai pas pu dormir cette nuit-là. Je me suis dit «C'est ça le Canada? Pourquoi tolère-t-on que ce genre de choses se perpétue?» Ce n'est pas de la prostitution, c'est de l'abus sexuel pur et simple d'enfants mineurs. Cela ne devrait pas se produire au Canada. La police commence à s'attaquer au problème, mais elle a été lente à réagir. Nous devons nous intéresser à ce phénomène de plus près.

Les enfants s'instruisent en lisant. Malheureusement, dans les foyers d'où sont issus les jeunes contrevenants, les parents n'ont eux-mêmes jamais lu. Il n'est pas rare que l'on ne trouve aucun livre à lire et personne ne les encourage non plus à se rendre à la bibliothèque du coin. Une grande proportion des jeunes délinquants, la quasi-totalité d'entre eux, sont en retard dans leur scolarité. Dans la plupart des cas, ce n'est pas par manque de moyens intellectuels, mais parce qu'ils ne bénéficient pas du soutien du milieu dans lequel ils grandissent. Il est intéressant de savoir que les enseignants sont capables de dépister ces enfants dès leur plus jeune âge. Ils viennent à l'école fatigués. Leurs parents ont peut-être fait la fête toute la nuit ou personne ne leur a dit que le temps était venu de se mettre au lit. Ils sont affamés, ils ont de mauvais résultats scolaires et ils ne cadrent pas socialement avec le milieu scolaire. Résultat: ils ont tendance à graviter autour d'autres jeunes qui ne réussissent pas mieux qu'eux. Ils vont là où ils se sentent acceptés.

Les enfants et les adolescents qui ne réussissent pas de façon positive, c'est-à-dire par la lecture, l'écriture, le sport et le reste, en viennent à adopter des comportements négatifs. Ils sont attirés par des groupes qui exercent sur eux une mauvaise influence et qui les conduit très souvent à la délinquance. Leur foyer ne les a pas outillés. Et parce qu'ils ne réussissent pas en classe, ils ne sont pas, là non plus, armés pour la vie. Par contre, ils vont chercher le pouvoir qu'ils peuvent auprès d'amis et de bandes qui ont une influence négative. C'est donc en optant pour un comportement négatif qu'ils vont chercher le pouvoir qui leur manque.

Chez les jeunes, l'émotion passe par le non-dit. Ils sont très intuitifs. Certes, il y a toujours des exceptions. Il y a ceux qui souffrent de troubles mentaux, qui sont atteints du syndrome d'alcoolisme foetal ou que sais-je encore. Mais dans l'ensemble, ils sont intuitifs. Ils se sentent blessés et rejetés, mais ils n'en possèdent pas moins le même désir fondamental que nous tous d'être acceptés. Quand, au bout d'un certain temps, ils ne se sentent pas acceptés, ils sombrent dans l'amertume et la colère. Et quand la colère s'en mêle, ils deviennent indicatifs.

Ces dernières années, j'ai vu bien plus d'enfants et d'adolescents en colère que jamais auparavant. Ils sont révoltés contre les adultes et l'école parce que d'autres autour d'eux parviennent à

[Texte]

possessions which they know they will never get. Consequently, they go out and take it. They steal and do whatever it takes to attain that feeling of power. They have a sense of power for the few minutes while they are doing a break and enter and they use that.

Approximately 100 per cent of the girls who end up in open or secure custody — or at least 99.9 per cent — have been severely sexually abused, severely physically abused, severely emotionally abused and heavily into drugs, alcohol and solvent abuse. Many are under the control of pimps. The only way they can continue to perform the prostitution role is to use drugs, et cetera. Many self-mutilate — that is, they slash their wrists and overdose.

In my early years in working with youth, I could not understand how they could take knives, razor blades, et cetera, and slash their own flesh. Then I realized that their inner pain was much more severe than what they felt by slashing themselves. This was a cry for help. They want someone to help them when they self-mutilate. They are often suicidal. They are very discouraged and have a sense of hopelessness when they enter these youth facilities.

Girls are not the only ones being prostituted or sexually abused. In recent years, more and more boys are being sexually abused, most often from someone they know initially, for example, their fathers and uncles. Some boys also work as male prostitutes. The first crimes boys usually commit are property crimes. People get them involved, and loan sharks lend them money. These loan sharks want to be paid back. If they do not pay back in two days, the amount owed doubles. It doubles again in four days, and doubles again and again. Soon these young boys feel they have to commit break and enters to satisfy their loan sharks, or to pay for drugs, or to pay for a place to stay. These boys have little adult support.

Far too many of our young boys and girls are suicidal. Some aboriginal communities have a high rate of suicide. However, suicide does not only apply to aboriginal youths. Other youths commit suicide as well. It is an epidemic in certain communities. One does it and several follow. These young people must feel a real sense of hopelessness if they are willing to take their own lives.

Some youths entering the young offender system come from what appear to be average homes. There appear to be no serious financial problems; however, these families are dysfunctional. The parents spend little quality time with their children. Some reports state that the average father spends anywhere between two and five minutes a day with his children. These children are not taught life skills, values or morals. The parents give the child everything he or she wants and never impose limits.

[Translation]

réaliser ou à posséder des choses qui leur sont à jamais interdites. À cause de cela, ils décident de se les approprier. Ils volent et font tout ce qu'il faut pour ressentir cette impression de puissance. C'est là le sentiment qu'ils éprouvent dans les quelques minutes que dure un vol par effraction, et c'est pour cela qu'ils le commettent.

La quasi-totalité des jeunes filles qui se retrouvent dans les services de garde en milieu ouvert ou fermé, je dirais 99,9 p. 100 d'entre elles, ont été sexuellement, physiquement et psychologiquement abusées et elles ont fait une consommation excessive de drogues et d'alcool ou se sont adonnées à l'inhalation de vapeurs de solvants. Beaucoup sont sous l'emprise de proxénètes. Et la seule façon pour elles de continuer à se prostituer consiste à se droguer. Beaucoup se mutilent, autrement dit, elles s'ouvrent les veines ou prennent des doses excessives de drogues.

Dans les premières années où je travaillais au contact des adolescents, je ne parvenais pas à comprendre comment ils pouvaient se mutiler les chairs à coups de couteau ou de lame de rasoir. C'est alors que je me suis rendu compte que leur douleur intérieure était bien plus aiguë que celle qu'ils ressentaient en se mutilant. C'est un cri de désespoir qu'ils lancent. Quand ils se mutilent, c'est qu'ils veulent que quelqu'un leur vienne en aide. Très souvent, ils ont aussi des instincts suicidaires. Quand ils arrivent dans les centres pour jeunes, ils ont perdu tout courage et sont désespérés.

Les filles ne sont pas les seules à se prostituer ou à être abusées sexuellement. Ces dernières années, de plus en plus de garçons le sont aussi; la première fois, c'est le plus souvent par quelqu'un qu'ils connaissent, comme leur père ou leur oncle. Certains se livrent aussi à la prostitution. Les premières infractions que les garçons commettent le plus souvent sont des infractions contre la propriété. Ils se laissent entraîner, puis des usuriers leur prêtent de l'argent. Bien sûr, ces gens veulent être remboursés et s'ils ne le sont pas au bout de deux jours, la somme due est doublée. Elle double de nouveau au bout de quatre jours et ainsi de suite jusqu'à ce que ces jeunes garçons se sentent obligés de commettre un vol par effraction pour rembourser l'usurier, se payer leurs drogues ou s'offrir un endroit où passer la nuit. Ils n'ont que très peu de soutien de la part d'adultes.

Un trop grand nombre de nos jeunes garçons et jeunes filles ont des tendances suicidaires. Dans certaines communautés autochtones, le taux de suicide est très élevé, mais ce ne sont pas que les jeunes autochtones qui sont touchés. D'autres adolescents, eux aussi, se suicident. C'est même épidémique dans certaines collectivités: il y en a un qui commet un suicide et les autres suivent. Il faut que ces jeunes se sentent véritablement désespérés pour être prêts à s'enlever ainsi la vie.

Certains adolescents, qui sont pris dans les rouages du système des jeunes contrevenants, sont issus de foyers apparemment normaux. Leurs familles, qui ne semblent pas éprouver de graves difficultés financières, n'en sont pas moins dysfonctionnelles. Les parents ne passent que très peu de temps de qualité avec leurs enfants. Dans certains rapports, il est dit que les pères passent de deux à cinq minutes par jour avec leur progéniture. On n'enseigne pas à ces derniers de connaissances pratiques ni de

[Text]

Youths learn to throw temper tantrums or whatever it takes to get whatever they want. These children up the stakes. They are crying out for someone to control them. However, if the control does not come, they escalate this behaviour. In some situations, children will commit murders. Even after arrest, they continue to defy authority, believing adults will give them what they want. They always have, so why not now?

The big question is how youths who lack adequate guidance and training, who have been subjected to physical and emotional abuse, who lack spiritual guidance, morale guidance and care can become productive members of society.

Over my many years of working with youths, I have seen hundreds mature and transform into positive individuals. This transformation can occur if supportive families deal with their children in their own homes. Parents, though often dysfunctional, still love their children. They want what is best for them. Therefore, community and in-home support programs are important. They have proven highly successful in many situations. Most parents welcome support once they find out that the helper is not there to put them down but is really on their side.

If a youth is in custody, first and foremost, it is important for caregivers to give that child a feeling of unconditional acceptance as a person, not in any way condoning their negative behaviour, but making it clear, through actions and words, that they are worthy individuals.

I believe that all individuals are created equal in worth. If we start from that premise, regardless of what a youth has done, we can help them believe that they are still worthwhile. This is shown through respect and caring. They must clearly understand their offending behaviour is wrong, but that does not mean that they are all wrong or bad.

Individuals either progress or regress. Everyone is in that situation, not only youths.

Most youths can develop into productive members of society. They respond best to fair and firm expectations and guidance from peers and adults alike. We often hear that peers must give them guidance. I do not believe that. If youths are exposed to caring adults, they respond to that influence equally as well.

Our responsibilities are two-fold when dealing with young offenders. First, we must protect society. At the same time, we must help youths develop and change so they can become productive members of society.

[Traduction]

valeurs morales. Les parents donnent à l'enfant tout ce qu'il veut sans jamais lui imposer de limites.

Les jeunes apprennent à «piquer» des crises de colère ou à faire tout ce qui est en leur pouvoir pour obtenir ce qu'ils veulent. Ils sont en plein désarroi. Ils crient pour que quelqu'un s'occupe d'eux. Et si personne ne répond, leur comportement s'aggrave. Il arrive que les enfants aillent jusqu'à commettre des meurtres. Et même après avoir été arrêtés, ils continuent à défier l'autorité, certains que les adultes céderont à leurs désirs. Comme ce fut toujours le cas, pourquoi cela ne continuerait-il pas?

La grande question qui se pose, c'est de savoir comment des jeunes, qui n'ont bénéficié ni d'une formation ni d'un encadrement adéquat, qui ont été soumis à des abus physiques et psychologiques, qui n'ont pas été guidés ni sur le plan spirituel ni sur le plan moral et dont on ne s'est jamais occupé, pourront jamais s'insérer valablement dans la société.

Au cours des nombreuses années que j'ai passées au contact des jeunes, j'en ai vu des centaines mûrir et s'épanouir. Ce genre de transformation est possible si les familles apportent un soutien aux enfants, au sein même du foyer. Les parents, qui sont souvent eux-mêmes dysfonctionnels, n'en aiment pas moins leur progéniture. Ils veulent le meilleur pour elle. Par conséquent, les programmes de soutien communautaire et à domicile sont très importants. Dans bien des cas, ils ont donné des résultats probants. La plupart des parents sont favorables au soutien qu'on leur apporte dès qu'ils ont la certitude que l'intervenant n'est pas là pour les diminuer mais plutôt pour agir à leur côté.

Dans le cas des jeunes sous garde, il est important, avant toute autre chose, que les intervenants leur donnent l'impression qu'on les accepte de façon inconditionnelle, en tant que personne, que l'on ne condamne pas leur comportement négatif, et il convient de bien leur montrer, dans tous les gestes et dans tous les mots, que ce sont des personnes à part entière.

Je crois qu'à leur naissance, tous les êtres humains sont égaux. Si nous partons de ce principe, et peu importe ce qu'un jeune a pu faire, on peut l'amener à croire qu'il a une certaine valeur. On y parvient en faisant preuve à son égard de respect et d'attention. Les jeunes doivent bien comprendre qu'il est mal d'avoir un comportement agressif, mais que cela ne fait pas d'eux des personnes mauvaises.

Dans la vie, on progresse ou l'on régresse. Des gens de tous âges se retrouvent dans cette situation, pas seulement des jeunes.

La plupart des adolescents peuvent s'insérer valablement dans la société. Ils réagissent particulièrement bien aux attentes et conseils fermes mais équitables de leurs camarades et des adultes. On entend souvent dire qu'il vaut mieux que ce soit leurs camarades qui les conseillent. Personnellement, je ne le pense pas. Quand les jeunes sont exposés à des adultes qui se soucient d'eux, ils réagissent tout aussi bien à leur influence.

Notre responsabilité, dans le cas des jeunes contrevenants, est double. Tout d'abord, nous devons protéger la société, mais nous devons aussi aider les jeunes à mûrir et à changer pour ne pas rester en marge de la société.

[Texte]

Many members of the public who have not spent much time thinking about young people and usually hear only of the high profile cases tell me that young offenders should all be put in jail. Teach them a lesson; we need to be tough with them; we need to lock them up; they will never be any good." My response is that everyone gets out of jail some time. We must carefully weigh what kind of product we want to come out of jail or custody. For the most part, youths raised to adult court do not serve their sentences in provincial facilities; rather, they are moved into the federal penitentiary system.

Penitentiaries house the most violent, angry and distorted individuals in our society. Many serve lengthy sentences with a sense of nothing to lose. It is well known that younger males and females entering that system are sexually and physically abused. If there is any hope of positive behaviour development, it is unlikely to happen in such an environment. Young people subjected to this type of sexual behaviour for years will also become very warped. When discharged, there is a high likelihood that they will sexually abuse others.

For example, a 16 year-old who enters a federal penitentiary and spends six years in jail is only 22 when he comes out. However, those are formative years sexually. It is surprising if they do not offend homosexually after such an experience.

However, I do believe a small number of youths are already so damaged that placing them in the adult system will make little difference. Those are isolated cases.

As you look at the amendments, I encourage you to bear in mind the immediate safety of the public as well as long-term safety. I have worked with male and female violent offenders. Some were extremely violent. These youths, and society, will benefit most if they are placed in facilities where treatment, counselling, education and life skills are taught and where they have role models who exhibit fairness, respect and caring.

The Young Offenders Act is a good piece of legislation. Some of the proposed amendments in Bill C-37 are excellent; some will be costly and difficult for the provinces to implement right away if this act is approved. One in particular is very important. Clause 24 of the bill recommends that youths with mental health problems be placed in mental health facilities and that youths with family service needs be placed in family service facilities.

Since the Young Offenders Act was proclaimed, family service programs have fallen behind. Some people say, "Wait until these young people are 12 and they fall under the Young Offenders

[Translation]

Nombre de gens qui n'ont pas beaucoup réfléchi au sort des jeunes et n'ont bien souvent entendu parler que des causes célèbres, me disent que l'on devrait jeter en prison tous les jeunes contrevenants: «Apprenez-leur ce que c'est, nous devons nous montrer fermes envers eux; nous devons les enfermer, ils ne seront jamais bons à rien». Je leur réponds que tout le monde finit toujours par être remis en liberté. Et nous devons alors soigneusement penser au genre de produit que nous récupérerons à la sortie de prison ou de la garde. Bon nombre de jeunes dont les causes ont été entendues par les tribunaux pour adultes ne purgent pas leurs peines dans des établissements provinciaux, mais plutôt dans le système pénitentiaire fédéral.

Les pénitenciers abritent les individus les plus violents, les plus troublés et les plus révoltés de notre société. Beaucoup purgent des peines de longue durée et ont le sentiment de ne plus rien avoir à perdre. Il est bien connu que les jeunes hommes et femmes qui se retrouvent en pénitencier sont sexuellement et physiquement abusés. S'il est un seul espoir qu'ils acquièrent jamais un comportement normal, ce ne sera certainement pas dans un tel milieu. Les jeunes qui sont soumis à ce genre de comportement sexuel pendant plusieurs années finissent par être complètement pervertis. À leur libération, il y a de fortes chances pour qu'ils abusent sexuellement d'autres jeunes.

Par exemple, un jeune de 16 ans envoyé en pénitencier pour six ans n'est âgé que de 22 ans à sa sortie. Et pourtant, ce sont là les années les plus importantes sur le plan du développement sexuel. Il n'est donc pas étonnant, après une telle expérience, qu'ils basculent dans la pédophilie.

Malheureusement, pour un petit nombre de jeunes, les dommages sont déjà tels que le fait de les incarcérer dans le système pour adultes ne changera pas grand-chose. Mais il s'agit de cas isolés.

À l'analyse des amendements proposés, je vous incite à ne pas perdre de vue la sécurité du public à court terme mais aussi à long terme. J'ai travaillé au contact d'hommes et de femmes qui étaient des délinquants violents. Certains d'entre eux étaient même extrêmement violents. Eh bien, ce n'est que si l'on parvient à placer ces adolescents dans des établissements où ils bénéficieront de traitements, de services de counselling, d'une instruction et où on les amènera à acquérir une autonomie fonctionnelle, où ils auront des modèles d'honnêteté, de respect et d'attention à autrui, que la société et les jeunes eux-mêmes auront le plus à en retirer.

La Loi sur les jeunes contrevenants est bonne. La majorité des amendements proposés dans le projet de loi C-37 sont excellents, mais si celui-ci devait être accepté, certains pourraient être coûteux et difficiles à mettre immédiatement en oeuvre pour les provinces. Il y en a un, en particulier, qui est très important: il s'agit de l'amendement concernant l'article 24 du projet de loi selon lequel l'adolescent souffrant de troubles de santé mentale devrait être placé dans un établissement pour soins mentaux, et les adolescents ayant des besoins sur le plan des services familiaux devront être placés dans des établissements d'aide à l'enfance.

Après la promulgation de la Loi sur les jeunes contrevenants, les programmes d'aide à l'enfance ont pris du retard. D'aucuns ont dit «attendez qu'on abaisse l'âge prévu dans la loi à 12 ans»,

[Text]

Act," rather than being proactive at a younger age when they are more amenable to change.

I am pleased to see additions to section 3 of the act. We talk about enhancing various areas to help youth.

As I thought about this presentation, I wanted to give you an example of how public concern and campaigning has resulted in a large change in society's attitudes. I thought about the "no smoking" lobby. It was not long ago that making a negative comment about smoking was taboo. Attitudes are now the opposite. The fact that we have lobbied against smoking has made a significant impact.

A broader concept is needed with respect to young people. Society must be made aware that youth crime is everyone's problem. The police, the courts, and the social workers cannot do it alone. Society at large must take responsibility. Our young people must have employment opportunities and skills training.

One of the most touching moments as Director of the Paul Dojack Centre came at the end of one summer. Approximately eight young men with fairly lengthy sentences accompanied a supervisor to a park called Rowan's Ravine north of Regina. They were away from the end of April to the end of September. They cleaned around shrubs in the park. They painted. They learnt many life skills. They packed their lunch the night before. They were up at 6 o'clock and out on the road by 7 o'clock. They did not get back until 5 o'clock in the afternoon.

When these youths finished the program, they were given a plaque from the park for the good work they had done. They lined up and came into my office to shake my hand. They thanked me for letting them go out to work all summer for nothing. One of them said, "Betty, I will be discharged soon. Will you help me find a job?" My heart sunk right into my shoes because I knew that I could not find him employment. They were "job ready". One young lad was already a father. He wanted to be a good father.

I do not believe youths are lazy if given the right opportunities and privileges. We must give them the hope that they can find employment not only in professional jobs but also in skilled jobs. These boys would have taken any kind of work. However, I could not promise to find them jobs because I knew I probably could not fulfil that promise. That bothered me a great deal. There is much we can do.

A television program the other night did a piece on the Internet. They talked about how child pornography is coming into Canada from the United States over the Internet. We do not need any more child pornography coming into Canadian homes. It will result in more sexual abuse. I do not know how we stop this flow of

[Traduction]

plutôt que de faire preuve de souplesse dans le cas des plus jeunes, qui ont encore un âge où il leur est possible de changer.

Je me réjouis des aménagements apportés à l'article 3 pour aider les adolescents.

Au moment où je préparais cette présentation, je voulais vous donner un exemple de la façon dont les campagnes publiques ont pu occasionner d'importants changements dans nos comportements sociaux. J'ai plus particulièrement pensé à ce qu'avait donné le lobby anti-tabac. Il n'y a pas si longtemps que cela, il était tabou de formuler une quelconque remarque négative à propos du tabac. À présent, les attitudes ont radicalement changé. Donc, le lobbying contre le tabac a eu d'importantes répercussions.

Dans le cas des adolescents, il nous faut envisager le problème de façon plus large. La société doit prendre conscience que la délinquance des adolescents est un problème qui incombe à chacun de nous. La police, les tribunaux et les travailleurs sociaux ne peuvent s'en occuper à eux seuls. C'est la société en général qui doit en assumer la responsabilité. Il faut offrir des possibilités d'emploi à nos adolescents et leur donner une formation professionnelle.

L'un de mes moments les plus émouvants de directrice du Centre Paul Dojack s'est produit à la fin d'un été. J'avais alors eu affaire à huit jeunes hommes, purgeant des peines assez longues, qu'un surveillant avait accompagné dans un parc appelé Rowan's Ravine, au nord de Regina, pour la période d'avril à la fin septembre. Ils avaient dû débroussailler le parc, faire de la peinture et avaient acquis de nombreuses connaissances pratiques. Tous les soirs, ils préparaient leur repas pour le lendemain. Ils étaient debout à 6 h du matin et se retrouvaient sur la route à 7 heures. Ils ne rentraient pas avant 17 heures.

Au terme du programme, nous leur avons remis une plaque du parc pour les remercier du bon travail accompli. Ils ont fait la queue pour venir me serrer la main dans mon bureau. Tous m'ont remercié de leur avoir permis de travailler pendant l'été... pour rien! L'un d'eux m'a lancé: «Tu sais, Betty, je vais bientôt être libéré, alors est-ce que tu vas m'aider à trouver un job?» Mon coeur a chaviré, parce que je savais que je ne pouvais pas lui trouver d'emploi. Et pourtant, ils étaient tous prêts à travailler. L'un d'eux était déjà père, et il voulait être un bon père.

Je ne crois pas que les jeunes soient des paresseux, à condition qu'on leur donne des occasions et qu'on leur consente des privilèges. Nous devons leur donner l'espoir de trouver un emploi, pas seulement des emplois de col blanc, mais aussi des emplois de col bleu. Ces garçons auraient accepté de faire n'importe quel boulot. Malheureusement, je ne pouvais pas leur promettre que je leur trouverais des emplois parce que je savais que je ne pourrais probablement pas respecter ma parole. Cela m'a beaucoup dérangé. Nous pourrions faire tellement.

L'autre soir, j'ai vu une émission télévisée sur Internet. On y parlait de la pornographie juvénile qui rentre au Canada en provenance des États-Unis par le biais d'Internet. Nous n'avons pas besoin de plus de pornographie de ce genre dans nos foyers canadiens. Cela ne donnerait lieu qu'à une augmentation du

[Texte]

information, but I am concerned about it. I am concerned with family violence.

I am very concerned about drugs. Drugs are in almost every school — elementary and high schools. Once youths get into drugs, it is difficult for them to quit.

I do not know how public awareness can be enhanced to educate them on the different things they can do. The public is much more innovative in coming up with solutions than we are. We must begin thinking about the problems and solutions.

A committee in Regina called Students Against Drinking and Driving (SADD) is composed of high school students. Adults support them. This committee has been instrumental in making high school students aware of the problems associated with drinking and driving.

It must become "in vogue" to stand for good values and morals. Many adults today hesitate to stand up for good behaviour. Adult communities must be inspired to take ownership of their problems first by looking at their own attitudes.

I watched my nephew play hockey one month ago. I was appalled. The kids were not behaving badly; the adults were behaving badly. Youths are using these adults as role models. The name calling by the parents against the opposing team was not the kind of name calling I heard when I used to go to the rink. No wonder kids think they can get away with this at school or wherever they are. Their parents are acting the same way. I do not know how to turn that around. It was revealing and disturbing to see these adults behave in that manner in front of their children.

Our children and our youth are our future. Let us put more emphasis on their value.

I see a generation of self-centred adults. Some overextend themselves at work. Both parents work. They do not seem to have any time to spend with their children.

We will ultimately be judged by how we treat our youth. They will be our leaders of tomorrow. Let us look at ways to help them take responsibility and be law abiding and productive citizens. Let's place a high priority on supporting youth.

Your committee has an important task. You have considerable clout, both as individuals and senators. I encourage you to begin a process of looking at what the youth of Canada needs. Do we need formal studies to provide hard data? My comments today come from years of experience, not from hard data. Perhaps we need a study to give us hard data? Child abuse, pornography, drugs and poverty must be addressed. We must look at life skills which are not currently taught in the home. Perhaps there are ways of putting life skills training back into schools. Pro-social skills could be taught in schools. We could teach children how to

[Translation]

nombre d'abus sexuels. Je ne sais pas comment nous pouvons arrêter ce flot d'information, mais la chose m'inquiète. J'ai peur que la violence familiale n'augmente.

La question de la drogue m'inquiète beaucoup également, puisqu'on la retrouve à presque tous les niveaux scolaires, de l'élémentaire au secondaire. Et une fois que les jeunes y ont touché, il leur est très difficile de s'arrêter.

Je ne vois pas comment on pourrait mieux informer le public à propos des différentes choses qu'il pourrait faire. Le public est beaucoup mieux en mesure que nous de trouver des solutions novatrices. Nous devons commencer à réfléchir aux problèmes qui se posent et à trouver des solutions.

À Regina, nous avons créé un comité composé d'élèves du secondaire, appelé *Students Against Drinking and Driving* (SADD) (Les élèves contre l'alcool au volant). Ce comité, qui bénéficie du soutien des adultes, est parvenu à faire prendre conscience aux élèves du secondaire des problèmes liés à l'alcool au volant.

Il faut que ça devienne à la mode de défendre les bonnes valeurs et la bonne morale. Beaucoup d'adultes aujourd'hui hésitent à prendre position en faveur des bons comportements. Pourtant, les milieux adultes feraient bien mieux d'assumer leurs problèmes en commençant par analyser leurs propres attitudes.

Il y a un mois, j'ai été voir mon neveu jouer au hockey. J'ai été horrifiée, non pas à cause du comportement des enfants, mais à cause de celui des adultes. Et les jeunes prennent ces adultes comme modèles. Jamais, de mon temps, quand je fréquentais la patinoire, je n'ai entendu le genre d'insultes que les parents lançaient à l'équipe adverse. Il n'est pas étonnant que les enfants pensent que ce genre d'attitude leur est permise, à l'école comme ailleurs. Leurs parents agissent de la même façon. Je ne vois pas comment renverser les choses. C'était à la fois fort révélateur et fort troublant de voir ces adultes se comporter ainsi devant leurs enfants.

Nos enfants et nos adolescents sont notre avenir. Alors, insistons un peu plus sur les vraies valeurs.

Nous avons affaire à une génération d'adultes égocentriques. Certains s'épuisent à la tâche. Les deux parents travaillent. Ils semblent ne plus avoir de temps à consacrer à leurs enfants.

Au bout du compte, nous serons jugés à la façon dont nous traitons nos adolescents. Ce sont eux qui seront nos leaders de demain. Cherchons donc des façons de les aider à assumer leurs responsabilités, à respecter la loi et à devenir de bons citoyens. Faisons une grande priorité du soutien accordé à nos jeunes.

Votre comité est investi d'une mission importante. Vous avez le bras long, en tant que particuliers et en tant que sénateurs. Je vous encourage à commencer à analyser ce dont les adolescents du Canada ont besoin. Avons-nous besoin de lancer des études officielles pour obtenir des données solides? Mes remarques, aujourd'hui, sont fondées sur des années d'expérience et non pas sur des données factuelles. Peut-être devrions-nous entreprendre une étude pour obtenir ce genre de données. Il nous faut régler les problèmes que sont la violence faite aux enfants, la pornographie juvénile, la drogue et la pauvreté chez les jeunes. Nous devons

[Text]

budget and how to cook. Kids are not learning these skills from their parents now.

This is no small task, but if we do not do something soon, it will not get easier. We only need to look at what is happening in the big American cities. We are not far behind.

Our aboriginal people have taken positive action with regard to sentencing youths. There is some controversy about the concept. However, for some cases, they are appropriate. When they are done well, there is a very positive impact. They bring the community together. Probably for the first time, the youth knows that someone will support him or her. That is positive enforcement.

I have been reading literature from New Zealand and Australia. They have a similar concept. They call it mediation, but it is the same idea. When a child offends, they bring the family and community members together before they go to court. If they come to some decision as a community, they may not have to go to court.

It might be worth looking at some of those concepts. Perhaps we can learn something from them.

Senator Gigantès: I only have one thing to say: I think you are wonderful. Thank you for teaching me a lot.

Ms Fraser: Thank you.

Senator Gigantès: If you people on the other side were as constructive, you would never hear a harsh word from me.

Senator Doyle: I intend to be quite constructive.

Thank you for your overview. You stated that the majority of offenders came from poor homes where they had little supervision and often felt the pangs of poverty.

Before our committee last week, a witness stated that over half of the offenders he dealt with were from the middle and upper middle class.

Ms Fraser: Perhaps I mis-spoke myself. Most of them in secure and open custody come from these dysfunctional homes.

Senator Doyle: I did not make that distinction. We are not talking about people picked up and sent back into the community right away, but those who are the mainstay of the system or the main problem in the system.

Ms Fraser: I have worked quite a bit with kids in custody. Many of those children come from homes which are struggling. That is what I was trying to say.

[Traduction]

nous intéresser aux connaissances pratiques que l'on n'enseigne pas actuellement dans les milieux familiaux. Peut-être pourrions-nous trouver une façon de les réinscrire au programmes de nos écoles. Nous pourrions apprendre à nos enfants comment faire un budget et comment cuisiner. De nos jours, ils n'apprennent plus cela de leurs parents.

Aucune tâche n'est négligeable, mais si nous faisons quelque chose de travers, la situation n'ira pas en s'améliorant. Nous devons nous intéresser à ce qui se passe dans les grandes villes américaines: nous emboîtons leur pas.

Les autochtones ont adopté une attitude positive relativement à la condamnation des adolescents. Même si le concept soulève une certaine controverse, dans certains cas, il est tout à fait approprié. Quand les choses sont bien faites, les résultats sont bons et ce genre de mesures permet de rapprocher la communauté. Pour la première fois sans doute de sa vie, l'adolescent se rend compte que quelqu'un est prêt à l'aider. On pratique le renforcement positif.

J'ai lu de la documentation de Nouvelle-Zélande et d'Australie. Là-bas, on applique un concept semblable. On appelle cela la médiation, mais l'idée demeure la même. Lorsqu'un enfant commet une infraction, on rassemble la famille et les membres de la communauté avant d'aller en justice. Si l'on parvient à prendre une décision à ce stade, alors il n'est peut-être pas nécessaire d'aller plus loin.

Il devrait être intéressant de s'arrêter à certains de ces concepts: peut-être pourrions-nous en tirer quelque chose.

Le sénateur Gigantès: Je n'ai que deux choses à dire: je pense que vous êtes merveilleuse et je vous remercie de m'en avoir appris autant.

Mme Fraser: Merci.

Le sénateur Gigantès: Si les gens d'en face pouvaient être aussi constructifs que cela, ils n'entendraient jamais un seul reproche de ma part.

Le sénateur Doyle: J'ai l'intention d'être tout à fait constructif.

Merci de nous avoir exposé votre point de vue. Vous nous avez dit que la majorité des contrevenants sont issus de milieux défavorisés où ils ressentent les affres de la pauvreté et sont livrés à eux-mêmes.

Un témoin qui a comparu devant notre comité la semaine dernière nous a déclaré que la moitié des contrevenants à qui il avait affaire proviennent de la classe moyenne et de la classe moyenne-supérieure.

Mme Fraser: Peut-être me suis-je mal fait comprendre. La plupart de ceux qui se retrouvent sous garde en milieu ouvert ou fermé sont issus de foyers dysfonctionnels.

Le sénateur Doyle: Ce n'est pas cette distinction que je voulais faire. Je ne parle pas de ces jeunes que l'on arrête et que l'on renvoie tout de suite dans leur milieu, mais de ceux qui hantent littéralement le système, qui y sont à demeure.

Mme Fraser: J'ai pas mal travaillé au contact des enfants sous garde. La plupart d'entre eux proviennent de foyers en difficulté. C'est cela que j'essayais de vous dire.

[Texte]

They end up in custody because they have not been dealt with earlier. If the family had been given more support over the years, they may not have ended up where they are. Their behaviours escalate. Their first involvement with the law, perhaps they received a probation or community service order, but they re-offended and eventually were placed in custody. Parents do not take it seriously either. They care for their kids, but the parents are dysfunctional themselves.

Senator Andreychuk: You had said that the majority of kids in custody come from poverty. This may be demographics. Other witnesses have said that poverty is neither the reason nor the background for young offenders. You believe it is.

Ms Fraser: It is in Saskatchewan, from my experience. By poverty, I mean homes that are on social assistance, because I believe that most of those are in poverty. If they were astute in budgeting, they may be given just enough to get by, but often they do not use their money wisely. These kids must be resourceful in order to survive. They do not always know where their next meal is coming from.

Senator Doyle: You deal with families where there were three or four children but only one was dysfunctional, or not operating as he should.

Ms Fraser: With severely dysfunctional homes, you often see several family members over time. You may see one first, and a few years later you see a younger brother or younger sister. We do not see the ones from financially secure homes as frequently.

There are other factors as well. It is not only the financial aspect. These parents are usually more skilled. These youth have been given more opportunities to be involved in sports, music and recreation. They are usually functioning better in school. They have a feeling of accomplishment from being productive at school.

Kids from dysfunctional homes are not receiving a sense of power or satisfaction from anything they are doing. They go out and commit offences. That is their way. They do not think it through by saying "I will go out to do a B and E to get power." However, that is what they are doing. They are in despair about other things, and they go out and commit crimes because they do not think they have anything to lose.

Senator Doyle: You said that most of these children have at one time or another been sexually abused.

Ms Fraser: In custody, 100 per cent of the girls and up to 80 per cent of the boys have been sexually abused.

[Translation]

Ils aboutissent dans des programmes de garde parce qu'on ne s'est pas occupé d'eux avant. Si leur famille les avait mieux aidés au fil des ans, peut-être n'en seraient-ils pas là. Leur comportement s'aggrave avec le temps. Leurs premiers démêlés avec la justice auront sans doute pris la forme d'une probation ou d'une ordonnance de service communautaire, mais ils auront récidivé et se seront finalement retrouvés sous garde. Les parents, eux non plus, ne prennent pas ce genre de chose au sérieux. Ils s'intéressent à leurs enfants, mais ils sont eux-mêmes dysfonctionnels.

Le sénateur Andreychuk: Vous avez dit que la majorité des enfants sous garde sont issus de milieux défavorisés. Peut-être cela est-il dû à des réalités démographiques. D'autres témoins, eux, nous ont déclaré que la pauvreté n'était ni une raison ni une explication à la délinquance juvénile. Vous, vous pensez le contraire.

Mme Fraser: Eh bien, d'après ce que j'ai vu, c'est le cas en Saskatchewan. Quand je parle de foyers défavorisés, je parle de ceux qui bénéficient de l'aide sociale, parce que je crois que la plupart d'entre eux sont effectivement sous le seuil de la pauvreté. Si les gens se débrouillent avec leur budget, il est possible qu'ils en aient juste assez pour s'en sortir, mais le plus souvent ils ne savent pas comment bien gérer leur argent. Les enfants issus de ces milieux doivent se montrer malins pour survivre. Ils ne savent pas toujours d'où viendra leur prochain repas.

Le sénateur Doyle: Avez-vous vu des foyers de trois ou quatre enfants ou un seul était dysfonctionnel ou ne fonctionnait pas comme il aurait dû?

Mme Fraser: Dans les foyers très dysfonctionnels, il arrive souvent que le problème touche plusieurs membres de la famille en même temps. Ça peut commencer par un, puis, quelques années plus tard, il y a un jeune frère ou une jeune sœur qui suit. Nous ne voyons pas aussi souvent les enfants issus de foyers à l'aise financièrement.

Et puis, il y a d'autres facteurs qui entrent en jeu. Il n'y a pas que l'aspect financier. Les parents des foyers mieux lotis sont généralement aussi mieux outillés. Les adolescents ont eu la possibilité de faire du sport, d'apprendre la musique et de pratiquer des loisirs. Généralement, ils obtiennent de meilleurs résultats à l'école, ce qui leur confère un sentiment d'accomplissement.

Les enfants des foyers dysfonctionnels ne retirent ni sens du pouvoir ni satisfaction de ce qu'ils font. Leur façon d'agir consiste à commettre des infractions. Ils ne se disent pas que c'est en commettant un vol par effraction qu'ils obtiendront du pouvoir. Et pourtant, c'est ce qu'ils font. Ils sont désespérés pour d'autres raisons, et ils tombent dans la délinquance parce qu'ils estiment n'avoir rien à perdre.

Le sénateur Doyle: Vous nous avez dit que la plupart de ces enfants ont été, à un moment donné ou à un autre, abusés sexuellement.

Mme Fraser: La totalité des filles et près de 80 p. 100 des garçons que nous accueillons sous garde ont été sexuellement abusés.

[Text]

Senator Doyle: Would most of that abuse have been in the family? Was it one child to another? Would it have been what we would call a stranger?

Ms Fraser: There are all kinds of abuse.

Senator Doyle: Is there no pattern?

Ms Fraser: No. Girls have usually been badly abused by the time we see them. They love custody because it gives them a break from all the abuse that they have endured. They are sad when they must be discharged. Their health is usually bad when they come into custody because they have been so badly abused. They have been beaten and cut with knives to make them conform with what their pimps want them to do.

Senator Doyle: By the time children have had the experiences you are describing, they would usually have come into contact with situations in the community other than just the home. Would they have had bad experiences in foster homes and the Children's Aid Society?

Ms Fraser: Some of them have come through the family services programs but, for whatever reason, that has not made a difference, and they are out there still. Many children have been left on the street because of the Young Offenders Act. They are leaving them there until things get bad enough and the Young Offenders Act picks them up. That is why I am pleased to see clause 24. If it is a family services need, then it should be dealt with by family services, not by young offenders services.

Senator Doyle: You are talking about what we call Children's Aid. In your province it is called family services.

Do you find that when children run into your family services they are usually well taken care of — that is rescued, et cetera?

Ms Fraser: They usually are for the time being. Again, some of them are prone to running away. There is also the new UN convention which talks about not locking up children.

I would rather see some children in a locked place. I am not talking about a little locked room. It could be a facility as big as this floor which they cannot get out of until they have settled down enough to think straight. With something like this convention in place they cannot be confined. Often, they do not want to stay around long enough. They leave and continue to get into trouble.

Senator Doyle: How did you find the police function in this area? Were they helpful and useful, or would you train them differently?

Ms Fraser: I have a great deal of respect for the police. They have always been very supportive of any of the programs I have managed. They have frustrations, too, in picking these kids up and then seeing them take off. They do their best most of the

[Traduction]

Le sénateur Doyle: La plupart de ces abus ont-ils été commis dans le cercle familial? L'ont-ils été par d'autres enfants? L'ont-ils été par ce que nous pourrions appeler un étranger?

Mme Fraser: Il y a toutes sortes d'abus.

Le sénateur Doyle: Il n'y a pas une tendance qui se dégage?

Mme Fraser: Non. Au moment où nous les accueillons, la plupart des filles ont été abusées. Elles apprécient de se retrouver sous garde parce qu'elles sont ainsi à l'abri et n'ont plus à subir les abus qu'elles ont dû endurer. Quand elles sont relâchées, elles sont plutôt tristes. Très souvent aussi, elles nous arrivent en mauvais état de santé, toujours à cause de ces abus. Pour les obliger à faire ce qu'ils voulaient d'elles, leur proxénète les aura battues et tailladées à coup de couteau.

Le sénateur Doyle: Mais avant qu'un enfant n'ait traversé toutes les épreuves que vous venez de décrire, il aura souvent fait l'expérience de l'intervention communautaire, en marge de son foyer. Il aura certainement fait l'expérience des familles d'accueil et de l'intervention de la Société d'aide à l'enfance, n'est-ce pas?

Mme Fraser: La plupart d'entre eux ont bénéficié des programmes de services familiaux mais, pour une raison ou une autre, cela n'aura rien changé et ils sévissent encore à l'extérieur. Nombre d'enfants se sont retrouvés dans la rue à cause des dispositions de la Loi sur les jeunes contrevenants. On les y laisse jusqu'à ce que les choses s'aggravent suffisamment et que leur cas corresponde à l'une des dispositions de la Loi. Voilà pourquoi l'article 24 me ravit. S'il s'agit d'un cas concernant les services familiaux, alors ce sont les services d'aide à l'enfance qui doivent s'en occuper et pas les services des jeunes contrevenants.

Le sénateur Doyle: Vous venez de parler de ce que nous appelons l'aide à l'enfance et de ce que vous appelez, dans votre province, les services à la famille ou les services familiaux.

Avez-vous l'impression que vos services familiaux s'occupent généralement bien des enfants qu'ils prennent en charge, qu'ils «récupèrent»?

Mme Fraser: Sur le moment, leur problème est généralement réglé. Mais, encore une fois, certains sont portés à fuguer. Et puis, il y a cette nouvelle convention de l'ONU qui interdit la détention arbitraire des enfants.

Et pourtant, je préférerais que certains soient écroués. Je ne parle pas ici d'une geôle, d'une cellule fermée à clé. Ce pourrait être une installation aussi grande que tout cet étage, mais d'où ils ne pourraient sortir avant de s'être suffisamment calmés pour penser normalement. À cause de cette convention, il n'est plus possible de les écrouer. Et puis, il arrive souvent qu'ils ne veuillent pas rester suffisamment longtemps dans les centres. Alors ils s'en vont et ont de nouveaux des ennuis.

Le sénateur Doyle: Qu'avez-vous pensé de l'action de la police dans ce domaine? A-t-elle été utile ou aimeriez-vous que les policiers reçoivent une formation différente?

Mme Fraser: J'ai beaucoup de respect pour la police. Elle m'a toujours beaucoup appuyée dans tous les programmes que j'ai gérés. Les policiers, eux aussi, sont désabusés quand ils voient que les enfants qu'ils ont arrêtés sont relâchés. Mais la plupart du

[Texte]

time to be supportive. I am referring to both the RCMP and the city police. I have nothing but positive things to say about the majority of them. We have a good working relationship with them.

Senator Pearson: It is wonderful to have someone who is working in the system involving open and closed custody. You have a wide variety of experience in terms of dispositions.

I would like to refer to the comment that you just made about closed and open custody. Closed custody is closed, is it not?

Ms Fraser: That is right.

Senator Pearson: Are you talking about the children in open custody?

Ms Fraser: I am talking about what some provinces call Children's Aid, which comes under the family services legislation. That is different legislation.

Senator Andreychuk: In the old days under Children's Aid or family services, for example in Saskatchewan, we simply put children in the care of the minister. The minister could deem an appropriate residence. We had lock-up, cell-like facilities, yet there was never a crime or a charge involved. Under not only the UN Convention on the Rights of the Child, but also previous conventions to which we are signatory which deal with proper treatment of prisoners, et cetera, you must lock up only after a charge is laid. Thus, the question was: Why are these children in custody? Why has their liberty been taken away when they have not committed an offence? Under social services legislation, the provincial authority should not have the right of detention. That is one of the difficulties.

When the Young Offenders Act was proclaimed, there was an attitudinal change on the part of provincial authorities who said, "We do not have the right to keep children under lock and key any more than any parent has that right." Therefore, the only lock-up facility now is provided for under the Young Offenders Act.

If I understand Ms Fraser's point, it means that some kids are out of control. You may wish to lock them up, but you have to wait until the Young Offenders Act clicks in.

Senator Pearson: Is there not a similar provision in the mental health legislation?

Ms Fraser: Giving the family services credit, we have tried all kinds of innovative approaches. We have tried a one-to-one approach with one staff member to one child. We have tried anything you can think of within the law. Even with that, sometimes it is not enough.

[Translation]

temps, ils font de leur mieux pour nous aider. Je vous parle ici des agents de la GRC et des corps policiers municipaux. Je n'ai que des bonnes choses à dire à propos de la majorité d'entre eux, avec qui nous entretenons de bonnes relations de travail.

Le sénateur Pearson: C'est merveilleux de pouvoir dialoguer avec quelqu'un qui travaille dans le domaine de la garde en milieu ouvert ou fermé. Vous avez expérimenté toutes sortes de jugements de tribunaux.

Je voudrais revenir sur ce que vous venez juste de dire à propos de la garde en milieu ouvert et en milieu fermé. La garde en milieu fermé, c'est bien quand les adolescents sont enfermés, n'est-ce pas?

Mme Fraser: Tout à fait.

Le sénateur Pearson: Est-ce que vous parliez également des enfants sous garde en milieu ouvert?

Mme Fraser: Je parlais de ce qu'on appelle dans certaines provinces l'aide à l'enfance, qui tombe sous le coup de la loi sur les services familiaux. C'est une loi différente.

Le sénateur Andreychuk: Autrefois, sous le régime des services de l'aide à l'enfance ou des services à la famille, en Saskatchewan par exemple, nous confiions simplement les enfants aux soins du ministre qui pouvait alors juger bon de les faire écrouer. Nous les placions alors dans des lieux de détention, semblables à des geôles, même s'ils n'avaient commis aucune infraction ou n'avaient fait l'objet d'aucune mise en accusation. Mais, tant en vertu de la nouvelle Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant que des conventions antérieures dont le Canada est signataire, et qui régissent notamment le traitement à accorder aux prisonniers, on ne peut incarcérer une personne qu'après l'avoir mise en accusation. Dès lors, la question qui se posait à nous était la suivante: Pourquoi ces enfants se retrouvent-ils sous garde? Pourquoi les a-t-on privés de leur liberté alors qu'ils n'ont pas commis d'infraction? L'autorité provinciale ne devrait pas avoir le droit d'ordonner la détention en vertu d'une loi sur les services sociaux. C'est là une des difficultés auxquelles nous nous sommes heurtés.

Quand la Loi sur les jeunes contrevenants a été adoptée, on a assisté à un changement d'attitude chez les autorités provinciales, qui se sont dit alors: «Nous n'avons pas plus le droit que n'importe quel parent d'enfermer ces enfants». Donc, seules les dispositions de la Loi sur les jeunes contrevenants permettent d'écrouer des adolescents.

Mais si je comprends bien les propos de Mme Fraser, certains enfants échappent complètement au système. On peut toujours vouloir les écrouer, mais il faut attendre qu'une des dispositions de la Loi sur les jeunes contrevenants s'applique.

Le sénateur Pearson: Mais n'y a-t-il pas des dispositions semblables dans la Loi sur la santé mentale?

Mme Fraser: Eh bien, il faut accorder aux services à la famille qu'ils ont essayé toutes sortes de formules nouvelles. Nous avons essayé les têtes à têtes, où un membre du personnel s'occupe d'un enfant. Nous avons essayé tout ce que nous permettait la loi. Et malgré tout, il arrive que ce ne soit pas assez.

[Text]

Senator Pearson: Coming more specifically to the Young Offenders Act, we heard a presentation last week which dealt with issues concerning education, which I found very interesting. A certain frustration was expressed that children were being "sentenced to school". I am referring to the presentations made by representatives of the Canadian Teachers' Federation, the Canadian School Boards Association and the Canadian Home and School and Parent-Teacher Federation.

They stated that the interaction between the school authorities and those responsible for the children under the Young Offenders Act was not sufficiently cooperative. They were very much in favour of the changes to the Young Offenders Act which would give more access to school records and more communication of information. However, they were still concerned that there was a real distance between the educational system and the correctional system. What has been your experience in Saskatchewan?

Ms Fraser: There has been frustration on the part of teachers. Until now, by law we are not supposed to be providing information to teachers about a child's offences and what they are all about. Yet the court has probably ordered in its probation order that they attend school regularly. In order to find out whether or not they are attending school, the probation worker must check with the schools.

The proposed amendment in this bill is good. It allows for the sharing of information. In Regina, we have had many concerns. I was on a committee on which we tried to work out something locally, such as getting an Order in Council, or something, so that we could share information. It never was finalized. This legislation, if passed, will erase the need for that. The teachers need to know that information.

They must keep that information confidential, which is right. We do not need people running around talking about the offences some of these people have committed.

Senator Pearson: If a child comes into open custody in Regina, does that often involve a change in school?

Ms Fraser: As often as possible, we try to keep them in the same school.

Senator Pearson: The reality is that probably somebody knows at some stage.

Ms Fraser: They know, but they do not know. You cannot tell them, but they know. They know that if they are living in an open custody facility they must have an open custody disposition. However, you do not necessarily tell them what the offence was.

Senator Pearson: Is there no cooperation between the school boards and the correctional system which says, "Let us do some long-term planning"?

[Traduction]

Le sénateur Pearson: Pour en revenir plus précisément à la Loi sur les jeunes contrevenants, la semaine dernière nous avons assisté à une présentation sur le dossier de l'éducation que j'ai trouvée fort intéressante. Certains témoins ont exprimé leur frustration face au fait que des enfants soient «condamnés à aller à l'école». Je parle d'ici des exposés que nous ont faits les représentants de la Fédération canadienne des enseignantes et enseignants, de l'Association canadienne des commissions/conseils scolaires et de la Fédération canadienne des associations foyer-école et parents-maîtres.

Ces gens-là nous ont dit que les autorités scolaires et les responsables de l'application de la Loi sur les jeunes contrevenants ne collaboraient pas assez entre eux. Ils étaient très en faveur des changements apportés à cette loi parce qu'ils permettent un meilleur accès aux dossiers scolaires et qu'ils facilitent la communication de renseignements. Cependant, ils craignent qu'une certaine distance ne s'installe entre le système scolaire et le système correctionnel. Comment vivez-vous la chose en Saskatchewan?

Mme Fraser: Les enseignants sont désabusés. Jusqu'à présent, la Loi nous interdit de leur communiquer des renseignements sur les infractions commises par des enfants et sur leur situation. Mais le tribunal peut avoir émis une ordonnance de probation stipulant qu'ils doivent régulièrement fréquenter l'école. Or, pour constater s'ils s'y rendent effectivement, l'agent de probation doit bien aller vérifier sur place.

Les modifications proposées dans ce projet de loi sont bonnes. Elles permettent la circulation d'information. À Regina, nos préoccupations sont multiples. J'ai siégé à un comité où l'on a essayé de mettre au point une formule à l'échelon local, comme un décret ou quelque chose du genre, qui favorise la diffusion de l'information. Cela ne s'est jamais concrétisé et si ce projet de loi est adopté, la formule que nous envisagions ne sera plus nécessaire. Il faut que les enseignants aient accès à ce genre d'information.

Certes, il est normal qu'ils la traitent de façon confidentielle. Il n'est pas nécessaire que des gens aillent crier sous les toits ce qu'un tel ou un tel a fait.

Le sénateur Pearson: Arrive-t-il souvent, à Regina, quand un enfant est placé sous garde en milieu ouvert, qu'il ait à changer d'école?

Mme Fraser: Dans toute la mesure du possible, nous essayons qu'il demeure dans la même école.

Le sénateur Pearson: Il est certain que les gens finissent par être au courant.

Mme Fraser: Certes, mais ils ne savent pas exactement. On ne peut pas leur dire, mais ils le savent. Ils savent que si ces enfants ont été placés sous garde en milieu ouvert, c'est qu'ils ont fait l'objet d'un jugement en ce sens. Mais on ne va pas nécessairement leur dire de quelle infraction il s'agit.

Le sénateur Pearson: Il ne se fait aucune planification à long terme dans le cadre d'une coopération éventuelle entre les conseils scolaires et le système correctionnel?

[Texte]

Ms Fraser: The workers meet with them regularly to find out how they are doing academically. Most of the time there is a fairly good working relationship. However, it was difficult because often, for example, if the child was in for a sexual assault involving a community disposition, then the school should know about that in order to monitor what might be happening to other children in the school. Up to this point in law, you are not supposed to share that information with the school.

Senator Andreychuk: During all the years I lived in Regina — and certainly in the 22 years that I worked within the system, 12 of them as a judge — Mrs. Fraser was not known as a very lenient person. She was tough, but also very fair. Much of the work she did was in an attempt to improve the system and ensure that there were no reoffences. Much of what you hear from me emanates from what she taught me.

Recently I spoke to representatives of the schools and the courts in British Columbia. I asked whether we have more crime now and why it is an issue. They told me that charges are being laid as a result of incidents in the schools which previously would have been dealt with in the schools. The same is true in the communities.

They also said that there was violence in some homes and that some children were not given life skills training. I was pleased that you mentioned that archaic term which we do not hear anymore. As well, they said that such things as fetal alcohol syndrome may be a reason for the acceleration of violence in young offenders.

Would you care to comment on that?

Ms Fraser: There is an increase in violence by very young children. When we went to school, we all got into fights. However, we were taught that if we fought, we should fight cleanly. Some of the fights among kids now are very violent. Rather than dealing with the problem in the way they used to, the schools now phone the police. It is discouraging that they are not sometimes more proactive, yet it is understandable that they cannot handle them all.

In northern Saskatchewan, in particular, there are very many children with fetal alcohol syndrome. In one community in which research project is being undertaken, of 75 children between the ages of two and five, at least 50 per cent are suffering from fetal alcohol syndrome. A lot of work is being done in that community now.

Studies being done now are showing that even one drink taken at a certain stage in pregnancy can do damage. I was not aware of that until recently. There is now a lot of educational material on this subject. However, young girls who are bearing babies are not worried about that. They are still into drugs and drinking.

[Translation]

Mme Fraser: Les travailleurs sociaux rencontrent régulièrement les enseignants pour savoir comment les jeunes réussissent sur le plan scolaire. La plupart du temps, la relation de travail est assez bonne, mais il est arrivé qu'elle soit difficile dans certains cas. Souvent c'est parce que, par exemple, l'enfant a été coupable d'une agression sexuelle ayant fait l'objet d'une disposition communautaire, et il est normal que l'école soit mise au courant pour prévenir toute agression contre les autres enfants fréquentant le même établissement. Mais tant que l'on n'est pas dans ce cas de figure, la loi ne prévoit pas d'échange d'information avec l'école.

Le sénateur Andreychuk: Durant toutes les années où j'ai vécu à Regina (et très certainement durant les 22 ans que j'ai passés dans le système, dont 12 en tant que juge) Mme Fraser n'a jamais eu la réputation d'une personne indulgente. Elle était dure, mais juste. Son gros du travail a consisté à essayer d'améliorer le système et à s'assurer que les adolescents ne récidivent pas. Une bonne partie de ce que je viens de vous dire, je le tiens d'elle.

Récemment, je me suis entretenue avec des représentants du système scolaire et du système judiciaire de la Colombie-Britannique. Je voulais savoir si le taux de criminalité avait augmenté et pourquoi. Ils m'ont appris que des accusations sont maintenant portées pour des incidents survenant à l'école qui, auparavant, auraient été traités dans le cadre du système scolaire. La même chose est vraie à l'échelon communautaire.

Ils m'ont également appris qu'il y a de plus en plus de cas de violence à domicile et que certains enfants n'ont aucune autonomie fonctionnelle. J'ai d'ailleurs été heureuse d'entendre de votre bouche cette expression archaïque que plus personne n'emploie. Ils m'ont également dit que certains facteurs, comme le syndrome d'alcoolisme foetal, pouvaient être la cause d'une augmentation de la violence chez les jeunes contrevenants.

Voulez-vous dire quelque chose à ce sujet?

Mme Fraser: On constate une augmentation de la violence chez les très jeunes enfants. Il nous est tous arrivé de nous battre à l'école. Mais on nous disait alors qu'il fallait nous battre «à la loyale». De nos jours, certains combats entre enfants sont très violents. Plutôt que d'essayer de régler le problème comme elles le faisaient auparavant, maintenant les écoles appellent la police. Il est décourageant de constater que les écoles ne soient pas plus proactives, même si l'on peut comprendre qu'elles ne peuvent pas faire face à tout.

Dans le nord de la Saskatchewan, en particulier, beaucoup d'enfants sont atteints du syndrome d'alcoolisme foetal. Dans une collectivité où l'on mène actuellement un projet de recherche, on a constaté que la moitié des 75 enfants de 2 à 5 ans sont atteints du syndrome d'alcoolisme foetal. On fait maintenant beaucoup de travail dans cette collectivité.

Les études actuelles démontrent qu'une seule boisson alcoolisée, prise à un certain stade de la grossesse, peut occasionner des dommages au fœtus. J'ignorais cela jusqu'ici. On dispose à présent de beaucoup d'information sur ce sujet. Malheureusement, les jeunes filles enceintes ne s'en soucient guère et elles continuent de s'adonner à la drogue et à la boisson.

[Text]

Senator Andreychuk: Saskatchewan has a large rural base, with two larger centres. In your many positions, you had contact with managers of various facilities. Are the problems with crime and development issues in large urban centres different than those in the rural areas, or are the problems of youth similar across the board?

Ms Fraser: Children from the northern part of the province certainly are much easier to deal with in custody. That is just the nature of those youth. They are primarily aboriginal and are much more easy going.

The most difficult children are usually those from middle class homes who are used to getting everything they want. When they end up in custody, they do not like being there very much. For some kids, custody may provide the best lifestyle they have ever experienced.

I cannot really answer your question at this time.

Le sénateur Nolin: Ma question portait sur le système d'éducation. J'ai pas mal eu ma réponse.

Senator Lewis: What are your views on this bill? Are you in favour of it or opposed to it?

Ms Fraser: For the most part, I am in favour of it. I have some concerns about the section concerning directors of facilities deciding on the level of custody. There will be more youth in secure custody than ever before if that comes into effect. As Senator Andreychuk said, I am tough. I would probably decide on secure custody much more often than would a judge. Judges will often opt for open custody.

Many young offenders who have committed sexual assault go directly to open custody. I, as a director, might be more fearful of that and put them in secure custody until I had a chance to look at them more closely. I am not entirely certain about that.

Senator Lewis: Now I understand why Senator Andreychuk said you were tough.

Ms Fraser: I am tough, but fair.

Senator Andreychuk: What about the issue of raising to adult court?

Ms Fraser: I have concerns about that. I would rather that it continue the way it is now. I would rather that a case be made for raising youth to adult court than for lowering them to young offenders.

I have worked with many kids who have committed murders. Contrary to what many people believe, the majority of them

[Traduction]

Le sénateur Andreychuk: La Saskatchewan est une province essentiellement rurale où il n'y a que deux grands centres urbains. Dans les nombreux postes que vous avez occupés, vous avez été en contact avec des directeurs de différents établissements. Les problèmes dus à la délinquance et au développement dans les grands centres urbains sont-ils différents de ceux constatés dans les régions rurales, ou est-ce que les problèmes des adolescents sont les mêmes partout?

Mme Fraser: Il est très certain qu'il est beaucoup plus facile de s'occuper des enfants du nord de la province qui sont placés sous garde. Cela tient à leur nature, il s'agit essentiellement de jeunes autochtones qui sont beaucoup plus malléables que les autres.

Les enfants les plus difficiles sont habituellement ceux qui appartiennent à la classe moyenne et qui sont habitués d'obtenir tout ce qu'ils veulent. Ils n'apprécient pas beaucoup de se retrouver sous garde. En revanche, pour certains enfants, la garde peut être synonyme d'un mieux vivre.

Mais je ne peux vraiment répondre à votre question pour le moment.

Senator Nolin: My question had to do with the education system and it was more or less answered.

Le sénateur Lewis: Que pensez-vous de ce projet de loi? Êtes-vous pour ou contre?

Mme Fraser: Je suis d'accord avec la plus grande partie de ce qui y est prévu. Je n'aime pas tout ce qui se trouve dans la partie où l'on précise que les directeurs des établissements pourront décider du niveau de garde. Si cette disposition devait être adoptée, on retrouverait plus d'adolescents que jamais sous garde en milieu fermé. Comme le disait le sénateur Andreychuk, je suis dure. Personnellement, j'aurais plus souvent tendance qu'un juge à ordonner la garde en milieu fermé. Les juges, eux, préfèrent la garde en milieu ouvert.

La plupart des jeunes contrevenants coupables d'agression sexuelle se retrouvent systématiquement placés en garde en milieu ouvert. Eh bien, en tant que directrice, je pourrais redouter la chose et décider de les placer sous garde en milieu fermé pour avoir l'occasion de les suivre de plus près. J'éprouve donc des doutes à propos de cette disposition.

Le sénateur Lewis: Je comprends à présent pourquoi que le sénateur Andreychuk disait que vous êtes dure.

Mme Fraser: Je suis dure, mais juste.

Le sénateur Andreychuk: Que pensez-vous de la question du passage dans le système pour adulte?

Mme Fraser: Cela aussi m'inquiète. Je préférerais que l'on s'en tienne à la formule actuelle. À mes yeux, il serait préférable, plutôt que de chercher un moyen pour qu'une cause de jeune contrevenant soit transmise à un tribunal pour adulte, qu'on s'efforce de faire l'inverse pour que tous les cas soient traités par les tribunaux de la jeunesse.

J'ai travaillé auprès de nombreux enfants coupables de meurtre. Contrairement à ce que croient la plupart des gens, la majorité

[Texte]

change quickly. Often they committed the offence when they were on drugs or when they were pushed to the wall.

For example, we had a young boy who shot his father. He shot his dad because his dad regularly beat him. His dad had threatened him with a beating if he did not have a certain chore done by the time he got home. He met his father at the door with a gun.

Another boy killed a man because he used to beat his mother. Those are the types of cases which I hope would be reduced if this new amendment were accepted.

I have also seen some young people who have committed very violent crimes. I was instrumental in getting those young people into adult court as soon as they turned 18. I appeared several times at the hearings to raise them to describe what kind of program we would provide from a young offender perspective. Others from the penitentiary system described what programs would be provided there. There are some young offenders who should be raised, but I do not believe they all should.

Senator Gigantès: You discussed a pattern of poverty, welfare, dysfunctional families, despair, inability to cope and lack of hope. Then, if they are lucky, they come into the hands of someone like you.

They are taught skills, not rehabilitation, which was a good point. There is nothing to rehabilitate. They are taught things they had not been taught before, and then they say to you, "Will you help me find a job?" When you cannot and they are jobless, does the cycle start again?

Ms Fraser: There is certainly a tendency for the cycle to begin again. However, the skills which are learned can still be valuable.

I was in a restaurant recently where I saw a young man who had been in our program. He was there with two young children and someone I assumed was his wife. I watched him as he supervised the two little girls playing. The children were well-groomed and happy. Their father looked well. Perhaps we did something for that young man which he may not have had otherwise. It is unfortunate that he had to come into custody for that to happen. Young people should be able to learn their life skills some place other than in custody.

Senator Gigantès: Can we gather from what you say that, if we could attack joblessness and poverty, there would be fewer problems?

[Translation]

d'entre eux changent très vite. Il arrive très souvent qu'ils aient commis leur crime sous l'emprise de la drogue ou parce qu'ils s'étaient trouvés acculés au pied du mur.

Par exemple, j'ai connu un jeune garçon qui avait tiré sur son père parce que celui-ci le battait régulièrement. Cette fois-là, il l'avait menacé de le battre si certaines corvées n'étaient pas faites avant son retour à la maison. Le jeune garçon a attendu son père sur le pas de la porte, avec une arme.

Un autre garçon a tué un homme parce qu'il battait sa mère. Voilà les deux types de cas qui, j'espère, pourraient être traités par les tribunaux de la jeunesse si ce nouvel amendement était accepté.

J'ai également vu certains jeunes qui avaient commis des actes très violents. J'ai moi-même joué un rôle déterminant pour que le cas de ces jeunes soit entendu par les tribunaux pour adultes dès qu'ils auraient atteint l'âge de 18 ans. J'ai comparu plusieurs fois aux audiences visant à porter leur cause au palier supérieur afin d'y décrire le genre de programmes dont on les ferait bénéficier dans le cadre du système pour jeunes contrevenants. D'autres personnes, appartenant au système pénitentiaire, venaient, quand à elles, décrire les programmes offerts de leur côté. Le cas de certains jeunes contrevenants devrait effectivement être traité au palier supérieur, mais je ne crois pas que ce doive être le cas pour tous.

Le sénateur Gigantès: Vous nous avez parlé de pauvreté, de l'aide sociale, des familles dysfonctionnelles, du désespoir et, de l'incapacité de faire face au quotidien. Et puis, si ces enfants ont de la chance, ils se retrouvent entre les mains de gens comme vous.

Vous nous avez fort bien fait remarquer qu'on leur enseigne alors des techniques et qu'on ne cherche pas forcément à les réadapter. Il n'y a rien pour réadapter ces jeunes. On leur enseigne ce que l'on ne leur a pas appris avant et il y en a même qui vous demande si vous pourriez les aider à trouver un emploi. Mais si vous ne le pouvez pas et s'ils se retrouvent sans emploi, est-ce qu'ils retombent dans ce cercle vicieux?

Mme Fraser: Les risques sont très certainement grands. Cependant, les techniques qu'on leur enseigne demeurent valables.

Dans un restaurant où j'ai mangé récemment, j'ai revu un jeune homme qui était passé par l'un de nos programmes. Il était à table avec deux enfants et une jeune femme que j'ai supposée être son épouse. Je l'ai observé pendant qu'il surveillait les jeux des deux fillettes. Elles étaient bien mises et paraissaient heureuses. Leur père avait l'air bien, également. Peut-être a-t-on fait bénéficier à ce jeune homme de toutes les conditions favorables pour réussir. Il est malheureux qu'il ait dû être placé sous garde pour cela. Les jeunes devraient pouvoir apprendre à fonctionner dans la vie sans devoir passer par là.

Le sénateur Gigantès: Dois-je comprendre, d'après ce que vous nous dites, que si nous réglions le problème de la pauvreté et du manque d'emploi, nous nous heurterions moins à ce genre de difficultés?

[Text]

Ms Fraser: In my opinion, we would. Perhaps the schools could start teaching skills such as pro-social skills. Let me give you an example of what I mean by pro-social skills. How does one act in a group when everyone there wants to do drugs? What does one do or say to get out of that with one's dignity intact?

The schools should be teaching things like that. Another important area is how to budget and how to live on a limited budget. These are basic life skills which some youth just do not learn at home. It would be a massive job to ensure all young people receive this teaching. It must be done little by little.

Senator Gigantès: They should also learn how to work as a team.

Ms Fraser: Yes.

Senator Gigantès: There are countries which have done this rather well. However, when employment levels deteriorate severely, the dysfunctional aspect which you have described increases. Sweden had a model system for taking care of their young people, but with heavy unemployment and cuts in social services, problems are now arising. Sweden's problems are not as bad as those of the United States, but they are worsening. The same thing is happening in Germany.

Other more primitive societies — where life is lived at a level which we would consider grinding poverty — have developed group pressure, extended family pressure, tribal village pressure and pressures which impose functional behaviour. I have seen villages of the untouchables in India where people live in unimaginable poverty, yet the children do not go off the rails.

Ms Fraser: There are some changes in some of our aboriginal communities. I am very pleased at how they are taking more ownership and are trying to do things differently. It is very encouraging that some elders are getting things going for their people. They have a long way to come, but they are moving in the right direction.

On some of the reserves, rather than charging the youth, the RCMP meet with the elders to discuss discipline and consequences — I do not mean a sentencing circle — for certain behaviours that would otherwise result in criminal charges.

Senator Gigantès: China has a long history of applying community pressure towards obeying certain rules of behaviour so as not to disrupt the society beyond measure.

Are you suggesting that we, as a society — not only our aboriginal peoples but also in our inner cities — could learn to use such techniques? If so, who would be the agent to introduce them, other than people like you?

[Traduction]

Mme Fraser: D'après moi, oui! Les écoles pourraient peut-être commencer par enseigner des techniques, comme les techniques prosociales. Permettez-moi d'ailleurs de vous donner un exemple de ce que j'entends par là. Comment réagir dans un groupe où tout le monde veut consommer de la drogue? Que faut-il dire ou faire pour parvenir à s'extirper d'une telle situation tout en gardant sa dignité?

On devrait enseigner ce genre de choses à l'école. Et puis, il y a également la gestion du budget familial qui est importante: comment vivre avec un budget limité. Ce sont là autant de connaissances de base qui ne s'acquièrent plus à la maison. Ce serait une tâche d'ampleur herculéenne de faire en sorte que tous les adolescents bénéficient de ce genre d'enseignement. Il faut y aller par étape.

Le sénateur Gigantès: Il faudrait également leur apprendre comment fonctionner en équipe.

Mme Fraser: Oui.

Le sénateur Gigantès: Il y a des pays où l'on réussit assez bien sur ce plan. Malheureusement, dès que le niveau d'emploi diminue sérieusement, tous les travers que vous venez de décrire, liés au dysfonctionnement, font surface. Le système suédois est un modèle du genre, mais récemment, à cause de la montée du chômage et des réductions opérées dans les services sociaux, les problèmes se sont accrus. Ils n'y sont d'ailleurs pas aussi sérieux qu'aux États-Unis, mais ils s'aggravent. La même chose se produit en Allemagne.

D'autres sociétés plus primitives (où la vie se déroule à un niveau que nous considérerions ici comme celui de la misère noire) ont misé sur les pressions exercées par les groupes, par les familles étendues, et par la tribu, pour imposer un comportement fonctionnel. En Inde, j'ai vu des villages d'intouchables où les gens vivent dans une pauvreté crasse et où les enfants ne sortent pas pour autant des cadres établis.

Mme Fraser: On assiste à certains changements dans quelques-unes de nos collectivités autochtones. Je me réjouis de voir comment ces gens assument de plus en plus leurs problèmes et essaient d'agir différemment. Il est très encourageant de constater qu'il y a des anciens qui s'efforcent de faire certaines choses pour leur peuple. Ils ont beaucoup de chemin à parcourir, mais ils progressent dans le bon sens.

Dans certaines réserves, plutôt que d'inculper les adolescents, la GRC rencontre les anciens pour discuter des problèmes de discipline et des suites à donner (je ne parle pas ici d'un cercle chargé de déterminer la peine) pour certains comportements qui, autrement, pourraient donner lieu à des inculpations au criminel.

Le sénateur Gigantès: La Chine a une tradition sur le plan des pressions communautaires pour contraindre les gens à se plier à certaines règles de comportement de sorte à ne pas troubler le fonctionnement de la société.

Estimez-vous que notre société (et pas uniquement les peuples autochtones, mais notre société urbaine) aurait quelque chose à retirer de telles façons d'agir? Dans l'affirmative, qui devrait assumer la responsabilité de leur mise en oeuvre, à part des gens comme vous?

[Texte]

Ms Fraser: In some places in Saskatchewan, that is happening already. People are thinking in that direction, namely trying to empower people without relying on social workers to do the job. I am not sure I am answering your question.

Senator Gigantès: I think you are.

Ms Fraser: That kind of work must come from the grassroots to be most effective.

Senator Gigantès: Are we giving these groups the capacity to communicate with other similar groups across the country to learn what others are doing and to learn from each other?

Ms Fraser: That would be a wonderful thing to do.

Senator Gigantès: That is not happening right now?

Ms Fraser: Not that I am aware of.

Senator Lewis: Following from that and from Senator Andreychuk's questions, do you find, in your experience, any difference in smaller centres? The terms "urban" and "rural" were used before. I am thinking more along the lines of larger centres of population versus small communities. Are there differences to be seen there?

Ms Fraser: There is not a great deal of difference there. Youth from small centres have committed offences as violent as those committed in the city.

Senator Lewis: But along the lines of Senator Gigantès' comments, is there more positive social pressure in small centres?

Ms Fraser: That is possible. If there are programs in place which are effective, then we may not see any young offenders from those centres. There are some areas which produce very few young offenders, whatever is going on there.

Senator Lewis: It may be nothing organized.

Ms Fraser: The values of those communities are being reflected. When I grew up in a small town, everybody took ownership. If a child was seen doing something wrong, any adult would discipline them. It was just a part of the culture there. That has changed.

Senator Andreychuk: Now, an adult would not dare to reprimand a stranger's child.

Ms Fraser: You are exactly right. The child would probably threaten to charge them and say they have no right to interfere.

Senator Lewis: In a smaller community, though, everyone knows everyone else.

Ms Fraser: Yes. If someone is having a difficult time, smaller communities rally around. They band together much more readily to help each other.

[Translation]

Mme Fraser: C'est déjà ce qui se produit dans certains coins en Saskatchewan. On commence à y envisager les choses sous cet angle, autrement dit, on songe à responsabiliser les gens et à ne plus s'en remettre aux travailleurs sociaux pour faire le travail. Mais je ne suis pas certaine d'avoir répondu à votre question.

Le sénateur Gigantès: Mais oui.

Mme Fraser: Pour être plus efficace, ce genre de travail doit être exécuté à la base.

Le sénateur Gigantès: Donne-t-on la possibilité à ces groupes de communiquer avec d'autres groupes semblables, ailleurs au pays, afin qu'ils s'inspirent les uns des autres?

Mme Fraser: Ce serait merveilleux.

Le sénateur Gigantès: Mais ce n'est pas ce qui se produit maintenant?

Mme Fraser: Pas que je sache.

Le sénateur Lewis: Partant, et d'après les questions du sénateur Andreychuk, estimez-vous, en vous fondant sur votre expérience, que les choses sont différentes dans les petits centres urbains? Un peu plus tôt, on a employé les termes «ville» et «région rurale». Dans ce cas, je penserais beaucoup plus à opposer les grands centres aux petits centres. Constate-t-on certaines différences sur ce plan?

Mme Fraser: Il n'y a pas beaucoup de différence à ce niveau. Les adolescents dans les petits centres commettent des infractions tout aussi violentes que celles de leurs camarades des villes.

Le sénateur Lewis: Mais d'après ce que vient de dire le sénateur Gigantès, n'y a-t-il pas des pressions sociales plus bénéfiques dans les petites villes?

Mme Fraser: C'est possible. Quand il existe des programmes efficaces, il est peu probable que nous accueillions des jeunes contrevenants venant des petits centres. Dans certains coins, et peu importe ce qui s'y fait, il y a très peu de jeunes contrevenants.

Le sénateur Lewis: Peut-être que cela n'est dû à rien de structuré.

Mme Fraser: Cela est simplement dû aux valeurs qu'on véhicule dans ces collectivités. Dans la petite ville où j'ai grandi, tout le monde se sentait concerné par la vie des autres. Si l'on voyait un enfant faire quelque chose de mal, n'importe quel adulte pouvait intervenir et le corriger. Cela faisait partie de notre culture. Mais les choses ont changé depuis.

Le sénateur Andreychuk: De nos jours, aucun adulte n'oserait réprimander la progéniture de quelqu'un d'autre.

Mme Fraser: Vous avez tout à fait raison. L'enfant le menacerait sans doute de porter des accusations contre lui en soutenant qu'il n'a pas le droit d'intervenir dans sa vie.

Le sénateur Lewis: Et pourtant, dans les petites villes, tout le monde se connaît.

Mme Fraser: Oui. Si quelqu'un traverse une période difficile, c'est toute la collectivité qui se réunit autour. Les gens font front beaucoup plus facilement que dans les grandes villes pour s'entraider.

[Text]

The Chairman: I wish to thank you very much, Ms Fraser, for your testimony. It has raised great interest. Your experience is valuable.

Ms Fraser: Thank you for hearing me.

The Chairman: I need a motion that, pursuant to rule 103, reasonable travel and living expenses may be paid to Ms Fraser upon request.

Senator Lewis: I so move.

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le président: Eh bien, Mme Fraser, je tiens à vous remercier pour votre témoignage, qui a suscité un grand intérêt, et qui est inestimable.

Mme Fraser: Merci beaucoup de m'avoir accueillie.

Le président: Nous devons à présent adopter une motion, conformément au règlement 103, pour permettre le versement d'une indemnité raisonnable de déplacement et d'hébergement à Mme Fraser, si elle en fait la demande.

Le sénateur Lewis: J'en fais la proposition.

Des voix: D'accord.

Le président: Motion adoptée.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

For Bill C-37:

From the Province of Saskatchewan:

Betty Fraser, Director of Youth Services (Retired).

Pour le projet de loi C-37:

De la province de Saskatchewan :

Betty Fraser, directrice des services à la jeunesse (retraîtée).



First Session
Thirty-fifth Parliament, 1994-95

Première session de la
trente-cinquième législature, 1994-1995

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Président:
L'honorable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Thursday, May 18, 1995

Le jeudi 18 mai 1995

Issue No. 35

Fascicule n° 35

Second Proceedings on:
Examination of Bill C-69, An Act
to provide the establishment of
electoral boundaries commissions and
the readjustment of electoral boundaries

Deuxième fascicule concernant:
L'étude du projet de loi C-69, Loi portant sur
la création de commissions de délimitation des
circonscriptions électorales et la révision des
limites des circonscriptions électorales

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Chairman*

The Honourable P. Derek Lewis, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	MacDonald (<i>Halifax</i>)
Berntson	Murray
Doyle	Nolin
* Fairbairn (or Graham)	Pearson
Gigantès	Stanbury
* Lynch-Staunton (or Berntson)	Stewart

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

Vice-président: L'honorable P. Derek Lewis

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	MacDonald (<i>Halifax</i>)
Berntson	Murray
Doyle	Nolin
* Fairbairn (ou Graham)	Pearson
Gigantès	Stanbury
* Lynch-Staunton (ou Berntson)	Stewart

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, May 18, 1995
(39)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 256-S Centre Block, at 9:34 a.m., the Chairman, the Honourable Senator Gerald-A. Beaudoin residing.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Doyle, Lewis, Murray, Nolin, Pearson and Stanbury (8).

In attendance: Jamie Robertson, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From Elections Canada:

Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer;

Jacques Girard, Director of Legal Services;

Carol Lesage, Assistant Director, Operations, Electoral Geography.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, May 2, 1995, the Committee continued its consideration of Bill C-69, An Act to provide the establishment of electoral boundaries commissions and the readjustment of electoral boundaries. (*See Minutes of Proceedings, Issue No. 32, for the full text of the Order of Reference*).

Mr. Kingsley made a statement and he and his colleagues answered questions.

The Chairman informed the Committee that the next meeting of Bill C-69 is scheduled for Monday, May 29th, 1995.

At 11:02 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 18 mai 1995
(39)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 34, dans la salle 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Gerald-A. Beaudoin (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Doyle, Lewis, Murray, Nolin, Pearson et Stanbury (8).

Également présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Jamie Robertson, attaché de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

D'Élections Canada:

Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections;

Jacques Girard, directeur des Services juridiques;

Carol Lesage, directeur adjoint, Opérations, Géographie électorale.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 2 mai 1994, le comité poursuit son examen du projet de loi C-69, Loi portant sur la création de commissions de délimitation des circonscriptions électorales et la révision des limites des circonscriptions électorales. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 32*).

M. Kingsley fait une déclaration et, de concert avec ses collègues, répond aux questions.

Le président informe le comité que la prochaine réunion sur le projet de loi C-69 aura lieu le lundi 29 mai 1995.

À 11 h 02, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier suppléant du comité

Serge Pelletier

Acting Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, May 18, 1995

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-69, to provide the establishment of electoral boundaries commissions and the readjustment of electoral boundaries, met this day at 9:30 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Gerald-A. Beaudoin (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: We will begin our hearings on Bill C-69, the Electoral Boundaries Readjustment Act, 1995.

Honourable senators, with us today is Mr. Jean-Pierre Kingsley. As the Chief Electoral Officer for Canada, he is obviously a great expert in this field. With him is Mr. Jacques Girard, Director of Legal Services, and Mr. Carol Lesage, Assistant Director, Operations, Electoral Geography.

Comme c'est la coutume, on vous invite à faire un exposé d'environ 15 à 20 minutes. J'imagine que vous allez avoir un certain nombre de questions qui vont suivre.

Mr. Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer, Elections Canada: Good morning, members of the committee. I am very happy to accept the invitation of the committee to meet with you again on the subject of redistribution. Since I last addressed this committee on April 28, 1994, I have had the privilege to address and appear before the Standing Committee of the House of Commons on Procedure and House Affairs regarding redistribution on June 7 and on June 9, 1994. Members of my staff have assisted that committee on more than 10 occasions when it met to discuss Bill C-69, the Electoral Boundaries Readjustment Act, 1995.

I should like to thank you, Mr. Chairman, for having introduced my two colleagues from Elections Canada. They have joined me on previous appearances, as I am sure members of the committee recollect.

At my last appearance before this committee, I reviewed the process of redistribution, beginning with my publishing in the *Canada Gazette* of a statement of the number of members of the House of Commons to be assigned to each of the provinces and concluding with a publication of the Representation Order. Also, when last I appeared before you, some of the electoral boundaries commissions had just begun their public hearings; others were about to start.

Today, I should like to, first, inform you of the commissions' activities since our last meeting; second, explain the work we have done with the Standing Committee on Procedure and House Affairs; third, identify the suggestions we put forward to the house committee that were included in Bill C-69; and, fourth, present a

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 18 mai 1995

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été renvoyé le projet de loi C-69, Loi portant sur la création de commissions de délimitation de circonscriptions électorales et la révision des limites des circonscriptions électorales, se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Gerald-A. Beaudoin (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Nous examinons ce matin le projet de loi C-69, Loi de 1995 sur la révision des limites des circonscriptions électorales.

Honorables sénateurs, nous accueillons M. Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections, et à ce titre, M. Kingsley est de toute évidence un spécialiste de renom dans le domaine. Il est accompagné de M. Jacques Girard, directeur des Services juridiques et de M. Carol Lesage, directeur adjoint, Opérations Géographie électorale.

As is customary, we invite you to make a presentation lasting 15 or 20 minutes. I imagine there will be some questions for you afterward.

M. Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections Élections Canada: Bonjour. Je suis très heureux d'accepter l'invitation que m'a lancée votre comité de venir vous entretenir du nouveau de la révision des limites des circonscriptions électorales. Depuis ma dernière comparution, soit le 28 avril 1994, j'ai eu le privilège de témoigner, les 7 et 9 juin 1994, devant le comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre au sujet de la révision des limites des circonscriptions électorales. Des membres de mon personnel ont témoigné à ce comité à plus de dix reprises, lorsqu'il discutait du projet de loi C-69, Loi de 1995 sur la révision des limites des circonscriptions électorales.

Je vous remercie, monsieur le président, d'avoir présenté mes deux collègues d'Élections Canada qui m'ont accompagné lors de mes témoignages antérieurs, comme s'en souviendront, j'en suis sûr, les membres du comité.

Lors de ma dernière comparution ici, j'ai examiné le processus de remaniement des limites des circonscriptions électorales, qui commence par la publication dans la *Gazette du Canada* d'un énoncé sur le nombre de députés de la Chambre des communes devant représenter chacune des provinces et qui se termine par la publication de l'ordonnance de représentation. En outre, lors de mon dernier témoignage devant votre comité, certaines des commissions de délimitation des circonscriptions électorales venaient à peine d'entreprendre leurs audiences publiques, alors que d'autres étaient sur le point de le faire.

Aujourd'hui, j'aimerais dans un premier temps vous informer des activités des commissions depuis notre dernière rencontre; deuxièmement, vous expliquer le travail que nous avons fait avec le comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre; troisièmement, vous indiquer les suggestions que nous

[Texte]

meline of activities that would come into effect if the bill is adopted.

When last we met, the electoral boundaries commissions for Quebec, Ontario, Alberta and the Northwest Territories had only just begun their public hearings. Shortly thereafter, the electoral boundaries commissions for Saskatchewan, New Brunswick, Manitoba, British Columbia, and Nova Scotia began their hearings. The electoral boundaries commission for Newfoundland handed out the list of commissions holding hearings and was the final commission to finish its public hearings late in the summer of last year. The commission for Prince Edward Island did not hold a hearing as the one person who requested a hearing later withdrew that request. In total, 641 representations were received by the electoral boundaries commissions which held 71 hearings in 63 cities across the country.

Following the public hearings, each commission prepared and submitted its report to me in accordance with the provisions of the Electoral Boundaries Readjustment Act. Each commission, then, was temporarily discharged of its duties on the day on which it submitted its report as specified in the Electoral Boundaries Readjustment Suspension Act, 1994. In accordance with that act, I am holding the report of each commission prior to their being submitted to the Speaker of the House of Commons. In the meantime, I have acceded to requests for the reports.

In order to assist the Standing Committee on Procedure and House Affairs, I extended to Mr. Peter Milliken, chair of the committee, as I extend to you, the services of Elections Canada. My assistance to that committee and to you is in keeping with the strategic plan of Elections Canada entitled "Serving Democracy", copies of which I was pleased to send to your offices last November. I have brought extra copies of our plan with me today.

A key area identified in the strategic plan is our commitment to parliamentary support. This "includes all activities that support parliamentarians in legislative reviews; advising on the implementation impacts of new legislation; providing technical support and expertise; and the drafting of new legislation."

In response to the committee's needs, Elections Canada provided the following:

- 1) detailed calculations of the current representation formula;
- 2) the total population of Canada by province and territory projected to the year 2016;
- 3) a review of the various representation formulae proposed by the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, revised by Elections Canada using data from the 1991 census return and current population projects;

[Translation]

avons proposées au comité de la Chambre qui ont été incluses dans le projet de loi C-69, et, quatrième, présenter un calendrier des activités qui seront entreprises si le projet de loi est adopté.

Lors de notre dernière rencontre, les commissions de délimitation des circonscriptions électorales du Québec, de l'Ontario, de l'Alberta et des Territoires du Nord-Ouest venaient à peine d'entreprendre leurs audiences publiques. Peu de temps après, les commissions de la Saskatchewan, du Nouveau-Brunswick, du Manitoba, de la Colombie-Britannique et de la Nouvelle-Écosse ont entrepris leurs travaux. La commission de délimitation des circonscriptions électorales de Terre-Neuve a été la dernière à tenir ses audiences et la dernière à y mettre un terme à la fin de l'été dernier. Quant à la commission de l'Île-du-Prince-Édouard, elle n'a pas tenu d'audiences car la seule personne qui en avait fait la demande a retiré sa requête par la suite. Au total, les commissions de délimitation des circonscriptions électorales ont entendu 641 témoins, elles ont tenu 71 audiences dans 63 villes de tout le pays.

Après les audiences publiques, chaque commission m'a présenté son rapport conformément aux dispositions de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales, après quoi chacune d'entre elles s'est vue temporairement déchargée de ses obligations à partir du jour où elle a remis son rapport, tel que le prévoit la Loi de 1994 sur la révision des limites des circonscriptions électorales. La Loi dispose que chaque commission me remette son rapport après quoi je le transmets au président de la Chambre des communes. Entre-temps, j'ai répondu aux demandes de rapports qui m'ont été présentées.

Afin de faciliter le travail du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, j'ai offert à M. Peter Milliken, président du comité, tout comme je le fais pour vous, les services d'Élections Canada. Les services que nous offrons à vos comités sont conformes au plan stratégique d'Élections Canada intitulé «Au service de la démocratie»; j'ai d'ailleurs eu le plaisir d'en faire parvenir des exemplaires à vos bureaux en novembre dernier. J'en ai apporté d'autres exemplaires aujourd'hui.

L'un des éléments clés de notre plan stratégique consiste à nous engager à appuyer le processus parlementaire, à savoir aider les parlementaires dans leurs examens législatifs, les conseiller sur les répercussions de la mise en oeuvre d'une nouvelle loi, leur offrir l'aide et l'expertise techniques nécessaires et les aider à rédiger une nouvelle loi.

Pour répondre aux besoins du comité, Elections Canada a offert les services suivants:

- 1) calcul détaillé de la formule de représentation actuelle;
- 2) projection de la population totale du Canada par province et territoire jusqu'en l'an 2016;
- 3) examen des diverses formules de représentation proposées par la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, révisées par Elections Canada en fonction des données du recensement de 1991 et des projections démographiques actuelles;

[Text]

4) various formulae that would cap the number of Members of Parliament:

- representation by population, capped at 295 members, with rounding factors of both 0.30 and 0.50;
- representation by population capped at 300 members, with rounding factors of both 0.30 and 0.50;
- representation by population with the Senate clause applied, capped at 295 members; and representation by population with the Senate clause applied, capped at 300 members;

5) the population of electoral districts and their variances from provincial quotients on a five-year basis for 1981, 1986 and 1991.

For comparative purposes, Elections Canada also provided:

- 1) the number of members and the methods of appointment of members of commissions for the provinces, for Canada, and for other countries such as Australia, Germany and Russia;
- 2) the authority of commissions, for both federal and provincial redistributions;
- 3) selected characteristics of federal electoral districts to enable the committee to look at the issue of communities of interest;
- 4) some criteria used to determine the boundaries of electoral districts by provincial and federal commissions and commissions abroad;
- 5) the process of consultation and dissemination of proposals and reports employed by provincial and federal commissions and by commissions in other countries.
- 6) timeline charts based on different scenarios:
 - the current redistribution period;
 - a shortened redistribution period based on the recommendations of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing;
 - a shortened redistribution period provided by Elections Canada.

The above was provided to the members of the House committee.

I will now switch to the other official language for the remainder of my presentation.

Avant de vous entretenir de certains articles précis du projet de loi, j'aimerais préciser qu'Élections Canada a participé au travail de rédaction des propositions du comité avant qu'elles vous soient soumises et que nous avons analysé et commenté les nombreuses révisions ayant mené au libellé actuel.

Le processus de la redistribution entraîne différentes activités, et notamment: la préparation par chaque commission du préavis de 30 jours qui sera publié; la vérification des descriptions

[Traduction]

4) établissement de diverses formules visant à limiter le nombre de députés au Parlement:

- représentation en fonction de la population, le nombre maximal de députés étant de 295, avec facteurs d'arrondissement de 0,30 et de 0,50;
- représentation en fonction de la population, 300 députés au maximum, et des facteurs d'arrondissement de 0,30 et 0,50;
- représentation en fonction de la population, application de la clause concernant le Sénat, le nombre de députés étant fixé à 295, et représentation en fonction de la population avec clause concernant le Sénat, le nombre maximal de députés étant de 300;

5) calcul de la population des districts électoraux et de leurs écarts par rapport aux quotients provinciaux établis pour des périodes quinquennales, soit 1981, 1986 et 1991.

Pour fins de comparaison, Élections Canada a aussi précisé:

- 1) le nombre et les méthodes de nomination des membres des commissions pour les provinces, pour le Canada, et pour d'autres pays comme l'Australie, l'Allemagne et la Russie;
- 2) les pouvoirs des commissions, en ce qui a trait au remaniement des limites des circonscriptions électorales au niveau fédéral et provincial;
- 3) certaines caractéristiques des districts électoraux fédéraux afin d'aider le comité à examiner la question de la communauté d'intérêts;
- 4) certains critères utilisés pour permettre aux commissions provinciales, fédérales et étrangères de déterminer les limites des districts électoraux;
- 5) le processus de consultation et de diffusion des propositions et des rapports employé par les commissions provinciales et fédérales et les commissions d'autres pays;
- 6) le calendrier établi à partir de scénarios différents:
 - période actuelle de remaniement;
 - période raccourcie de remaniement établie en fonction des recommandations de la Commission royale de la réforme électorale et du financement des partis;
 - période de redistribution raccourcie prévue par Élections Canada.

Tous ces renseignements ont été fournis au comité de la Chambre.

Je vais maintenant utiliser l'autre langue officielle pour le reste de mon exposé.

Before I discuss with you certain specific clauses of the bill, I would like to point out that Elections Canada participated in the work of writing that Committee's proposals, before they were submitted to you, and that we analyzed and commented on the many revisions that resulted in the present wording.

The redistribution process includes various activities, in particular: preparation by each commission of the 30-day advance notice for publication; verification of the descriptions of the

[Texte]

relatives aux limites des circonscriptions; l'attestation des chiffres de population; la révision technique des propositions et des rapports, et leur traduction; la préparation de séries de cartes où figurent les nouvelles limites des circonscriptions; l'impression et la diffusion des propositions et des rapports; et l'annonce des détails concernant les audiences publiques.

Comme vous pouvez le constater, chacune de ces activités comprend de nombreuses sous-activités, le tout multiplié par le nombre de commissions mises sur pied. Il n'est pas rare que le processus de redistribution comprenne plus de 650 étapes que nous nous devons de suivre, évidemment, à Élections Canada.

Nous avons fondé notre analyse et nos commentaires sur notre connaissance approfondie du processus de redistribution, lequel est fort complexe, de manière à ce qu'une entreprise d'une telle envergure puisse être réalisée dans les délais fixés par la loi. Élections Canada est d'ailleurs en train de mettre sur pied un système complet d'information géographique qui aidera les commissions dans leurs travaux. Je crois qu'on en a discuté lors de la dernière comparaison.

Certains des articles du nouveau projet de loi C-69 proviennent de la présentation d'Élections Canada au comité de la Chambre des communes. J'aimerais porter ces articles à votre attention.

Premièrement, l'article 3, aux termes duquel les commissions seraient constituées après un recensement quinquennal, permettrait le remaniement des circonscriptions à l'intérieur des provinces en fonction du résultat de chaque recensement quinquennal (les années 1996, 2006, 2016, et cetera). Ces remaniements ne feraient pas gagner ni perdre de sièges aux provinces, mais les limites des circonscriptions électorales d'une province pourraient être modifiées, ce qui réduirait en général de près de la moitié les effets des changements démographiques qui se produisent entre les recensements décennaux.

Par exemple, le recensement quinquennal de 1986 avait montré que la circonscription fédérale de York North, en Ontario, dépassait de 60 p. 100 le quotient provincial. Un remaniement quinquennal aurait empêché l'écart de grimper à 138 p. 100, proportion à laquelle il se situait lorsque les données du recensement de 1991 ont paru.

Deuxièmement, l'article 24, qui ramènerait de douze à sept mois la période après laquelle le projet de décret de représentation électorale, pourrait entrer en vigueur. Pendant ces sept mois, les partis politiques, les députés et les candidats aux élections pourraient réorganiser leur machine électorale. Pendant cette même période, Élections Canada donnerait la formation voulue aux nouveaux directeurs de scrutin et veillerait à établir les nouvelles sections de vote avec tous les directeurs de scrutin.

Je me dois de préciser que cela représente une somme énorme de travail. En plus des cartes provinciales et fédérales, qui vous sont peut-être plus familières, et des cartes de chacune des 295 circonscriptions actuelles, nous produisons plus de 50 000 cartes détaillées des sections de vote. Nous cherchons constamment à simplifier les procédures et à mettre au point des outils

[Translation]

electoral boundaries; certification of the population figures; technical revision and translation of the proposals and reports; preparation of sets of maps showing the new electoral boundaries; printing and distribution of the proposals and reports; and announcement of the details of the public hearings.

As you can see, each of these activities has many sub-activities — all multiplied by the number of commissions established. It is not unusual for the redistribution process to include over 650 steps that we at Elections Canada obviously must follow.

We based our analysis and comments on our in-depth knowledge of the very complex redistribution process, so that an undertaking of this magnitude could be completed within the deadlines set forth in the legislation. Elections Canada is also setting up a complete system of geographical information to assist the commissions in their work; I believe we discussed this system when I last appeared.

Some of the clauses in new Bill C-69 are the result of the presentation by Elections Canada to the House Committee. I would like to bring these clauses to your attention.

Firstly, clause 3, under which commissions would be established after each quinquennial census, would allow for the readjustment of constituencies in each province depending on the results of the quinquennial census (the censuses taken in the years 1996, 2006, 2016, and so on). These readjustments would not create or eliminate any seats in a province, but the boundaries of the constituencies in a province could be changed; generally speaking, this process would reduce by nearly one-half the effects of demographic changes occurring between decennial censuses.

For example, the 1986 quinquennial census had shown that the federal constituency of York North in Ontario exceeded the provincial electoral quota by 60 per cent. A quinquennial readjustment would have prevented this variation from reaching 138 per cent, which was the situation of that constituency when the data from the 1991 census were published.

Secondly, clause 24 would reduce from 12 to seven months the period following which the draft Representation Order would come into force. During those seven months, political parties, MPs and candidates could reorganize their electoral machinery. Also during that period, Elections Canada would give the new returning officers the required training and ensure that new polling divisions, with all the returning officers, were set up.

I must point out that this process represents an enormous amount of work. In addition to the provincial and federal maps — with which you may be familiar — and the maps of each of the 295 present constituencies, we produce over 50,000 detailed maps of the polling subdivisions. We are constantly seeking to simplify the election procedures and develop computerized tools that

[Text]

automatisés qui simplifient et améliorent la tenue des élections. C'est ce qui nous a permis de réduire de plus de 40 p. 100 le temps consacré à la production de toutes ces cartes.

Enfin, les responsabilités du directeur général des élections ont été revues et clarifiées par ce projet de loi de manière à simplifier le processus ou à suivre la pratique récente.

Par exemple, la division de la géographie électorale, qui relève de M. Lesage, veille à la préparation de toutes les cartes électorales en usage. Le projet de loi C-69 reconnaît cette pratique, et confie à mon bureau le pouvoir auparavant reconnu à Ressources naturelles Canada de préparer les cartes officielles.

Certaines dispositions autorisent aussi le directeur général des élections à choisir le moyen le plus efficace de communiquer au public l'information concernant les remaniements électoraux. Aux termes de la loi actuelle, le directeur général des élections ne peut diffuser l'information concernant les propositions des commissions, c'est-à-dire le nom, la population et la carte des circonscriptions proposées et les détails des audiences publiques que par l'intermédiaire des journaux. Le projet de loi C-69 lui ouvrirait d'autres possibilités. Nous croyons que cette souplesse pourrait éventuellement se traduire par des économies additionnelles sur la diffusion des propositions des commissions.

Avant d'avoir épuisé le temps dont je dispose, j'aimerais vous remettre un calendrier des étapes nécessaires à un remaniement en vertu du projet de loi C-69. Comme vous le voyez, ce calendrier repose sur l'hypothèse que le projet de loi C-69 recevra la sanction royale le 22 juin de cette année, date d'expiration de la Loi de 1994 sur la suspension de la révision des limites des circonscriptions électorales. Les sous-activités mentionnées à la rubrique concernant le rapport, au point 12, sont fondées sur des calendriers approximatifs. Elles varieront d'une commission à l'autre. Quoi qu'il en soit, le délai de 12 mois fixé par la loi pour la production du rapport s'appliquera à toutes les commissions. Si le projet de loi ne reçoit pas la sanction royale le 22 juin, tout le calendrier sera décalé, mais les délais fixés par la loi resteront inchangés.

Bref, après la sanction royale, il y aurait constitution des commissions, comme l'indiquent les points 3 à 9. J'organiserais une rencontre avec les présidents et les membres des commissions, suivant les points 10 et 11. Cette rencontre aurait un triple objectif.

Premièrement, l'étude des nouvelles dispositions législatives. Elections Canada préparerait un volet spécial portant notamment sur la communauté d'intérêts; deuxièmement, l'examen des procédures administratives qui doivent être coordonnées par mon bureau, ainsi que des divers services techniques, financiers et autres que mon bureau offre aux commissions; et troisièmement, la remise à chaque président de renseignements détaillés sur la population de chaque circonscription, sur la population de chaque secteur de dénombrement de la province (il s'agit là d'une petite unité statistique utilisée par Statistique Canada) et les cartes illustrant la répartition de la population.

[Traduction]

streamline and improve them. That is what enabled us to reduce by more than 40 per cent the time spent producing all the maps.

Lastly, this bill revises and clarifies the responsibilities of the Chief Electoral Officer in order to simplify the process or follow recent practice.

For example, the Electoral Geography Division, under Mr. Lesage, is responsible for preparing all electoral maps used. Bill C-69, recognizing this practice, authorizes my office to prepare the official maps, a responsibility that was previously given to Natural Resources Canada.

Certain provisions also authorize the Chief Electoral Officer to choose the most efficient method of publicizing information about readjustments of electoral boundaries. Under the present legislation, the Chief Electoral Officer can distribute information about proposals made by the commissions, that is, the names, populations and maps of the proposed constituencies, as well as the details of the public hearings, only in the newspapers. Bill C-69 would give the Chief Electoral Officer other options. We believe that this flexibility could result in additional savings in distributing the proposals by the commissions.

Before using up the time allotted to me, I would like to show you a schedule of the steps required for a readjustment under Bill C-69. As you can see, this schedule is based on the assumption that Bill C-69 will receive Royal Assent on June 22, 1995, the date the Electoral Boundaries Readjustment Suspension Act, 1994 expires. The sub-activities noted under the heading of the report, point 12, are based on approximate schedules and will vary from one commission to another. In any case, the 12-month deadline set forth in the legislation for producing reports will apply to all the commissions. If Bill C-69 does not receive Royal Assent on June 22, the entire schedule will be set back, but the deadlines set forth in the legislation will remain unchanged.

In short, after the bill receives Royal Assent, the commissions will be established, as is indicated in points 3 to 9. I would convene a meeting with the chairs and members of the commissions, following points 10 and 11. This meeting would have three purposes.

The first purpose would be to study the new legislative provisions; Elections Canada would make special provisions for communities of interests. The second purpose would be to study the administrative procedures to be coordinated by my office, as well as the various technical, financial and other services my office provides to the commissions. The third purpose would be to give each chair detailed information on the population of each constituency and each enumeration area (a small statistical unit used by Statistics Canada) in the province, and maps illustrating the population distribution.

[Texte]

La période d'un an, dont il est question aux points 12 à 24, commence avec cette réception des états certifiés. Les commissions doivent avoir terminé leurs travaux à la fin de cette période. Je me fonderai alors sur leur rapport pour préparer un projet de décret de représentation électorale, tel que nommé au point 25. Ce décret entrera en vigueur sept mois plus tard, tel qu'indiqué au point 26. Le nouveau découpage des circonscriptions s'appliquerait donc à toute élection générale qui aurait lieu après le 10 juin 1997.

Je vous remercie, monsieur le président et membres du comité, de m'avoir permis de m'adresser à vous. Mes collègues et moi sommes heureux de répondre à vos questions à ce moment.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Kingsley, pour cette communication et ces documents qui sont évidemment très précieux. Nous allons commencer la période des questions par le sénateur Murray.

Senator Murray: I am very pleased to welcome you, Mr. Kingsley, and your officials back to this committee. From your point of view as Chief Electoral Officer, do amendments, changes or improvements need to be made to Bill C-69 at this stage?

Mr. Kingsley: From my point of view as Chief Electoral Officer, no amendments need to be made at this stage.

Senator Murray: As Mr. Milliken told us, there is the problem of oversight with respect to the residency requirement. The present law requires that to be appointed to a commission one must be resident in the province for which the commission is appointed. There is no such provision in this bill.

I note your comments when you appeared before the House of Commons committee about one year ago concerning the importance of what you call "provincial know-how", et cetera. Does it not strike you as a problem that there is no residency requirement in the present bill?

Mr. Kingsley: This was described as an oversight in previous testimony. I answered your previous question honestly. From my point of view, there is no need to change anything in this bill at this time. From the perspective of political reality, I cannot visualize how commissioners who are not from the province can be appointed, even under the proposed statute as it presently stands.

Senator Murray: You made several references in your appearance at the House of Commons committee last June to the present system of appointing commissioners. You described it — and I think I am quoting you directly — as good as any that you had examined elsewhere. You also said, "I cannot come up with something better."

You will be aware that some changes to the appointments process are contained in this bill. Did you recommend that the

[Translation]

The one-year period referred to in points 12 to 14 begins when the certified statements are received; the commissions must have completed their work by the end of this period. Then, basing my work on their reports, I shall prepare a draft representation order as noted in point 25. This order will come into effect seven months later, as is indicated in point 26. Thus the redistribution of electoral boundaries would apply to any general election held after June 10, 1997.

Thank you, Mr Chairman and members of the Committee, for allowing me to speak to you. My colleagues and I shall now be pleased to answer your questions.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Kingsley, for that presentation and for these documents, which are, of course, extremely valuable. We shall begin the question period with Senator Murray.

Le sénateur Murray: Je suis très heureux de vous souhaiter à nouveau la bienvenue, monsieur Kingsley, ainsi qu'à vos fonctionnaires. À votre avis, en tant que directeur général des élections, est-ce que l'on doit à ce stade-ci apporter des amendements, des changements ou des améliorations au projet de loi C-69?

M. Kingsley: Non, je ne crois pas qu'il soit nécessaire d'amender le projet de loi actuellement.

Le sénateur Murray: Comme M. Milliken nous l'a dit, on a omis d'établir des critères concernant la résidence, et cela est un problème. La loi actuelle prévoit que quiconque veut être nommé à une commission doit résider dans la province pour laquelle la commission est formée. Le projet de loi ne renferme aucune disposition en ce sens.

J'ai pris note de vos observations lorsque vous avez comparu devant le comité de la Chambre des communes au sujet de l'importance de ce que vous appelez l'«expertise provinciale», et cetera. Ne croyez-vous pas que l'absence d'exigences concernant la résidence dans le projet de loi cause un problème?

M. Kingsley: On a dit qu'il s'agissait d'un oubli lors des témoignages antérieurs. J'ai répondu à votre première question honnêtement. De mon point de vue, il n'est pas nécessaire de changer quoi que ce soit au projet de loi actuellement. En ce qui concerne la réalité politique, je ne peux pas voir comment on peut nommer à une commission des commissaires qui ne sont pas de la province, même en s'en remettant au projet de loi dans sa forme actuelle.

Le sénateur Murray: Lors de votre témoignage devant le comité de la Chambre des communes en juin dernier, vous avez parlé à plusieurs reprises du système actuel de nomination des commissaires. Vous l'avez décrit (et je pense vous citer de façon assez juste) comme étant un système aussi bon que ceux qu'on trouve ailleurs. Vous avez dit également que vous ne pouviez proposer rien de mieux.

Vous êtes conscient que le projet de loi propose certaines modifications au processus de nomination. Avez-vous recomman-

[Text]

Speaker be required to advertise for applications before appointing commissioners?

Mr. Kingsley: This was not part of what I recommended to the committee for its consideration.

Senator Murray: Did you recommend that a provision be placed in our act to the effect that 20 MPs could give notice to move to revoke the appointments of any of the Speaker's nominees?

Mr. Kingsley: That was also not part of what I recommended be considered by the committee.

Senator Murray: Do you have a view as to what these new provisions will add to the process?

Mr. Kingsley: I think they will add more openness to the process because Canadians will be entitled to apply to the Speaker. He or she is bound to review those applications.

Senator Murray: But not to appoint from among them?

Mr. Kingsley: The Speaker is not bound to appoint from among them, that is correct.

Senator Murray: What about the provision whereby 20 MPs will be able to move to revoke the appointment of any of the commissioners? Do you have a view on that issue?

Mr. Kingsley: Only in the sense that it gives the House of Commons an opportunity to pronounce itself on the nominees presented by the Speaker should 20 MPs object to any one of the nominees.

Senator Murray: Yes, that is the provision.

Mr. Kingsley: I think it is fair to infer from your previous testimony and your testimony today that you look with favour on several of the provisions in the present bill. Provisions requiring commissions to give notice before they produce their maps, together with population figures, and for a possible readjustment of boundaries within a province after the quinquennial census flow from comments and recommendations you have made. I think it is fair to say that those recommendations came from you. I take it that you regard those, as we do, as constructive changes.

Mr. Kingsley: I regard them as constructive changes, yes.

Senator Murray: Did you recommend that the commissions be required to produce three maps before holding public hearings?

Mr. Kingsley: That recommendation did not come from me.

Senator Murray: How do you envisage this process working, namely, the process of bringing in three maps?

[Traduction]

dé que le président de la Chambre des communes soit tenu d'inviter les personnes intéressées par un poste de commissaire à présenter leur candidature par écrit?

M. Kingsley: Ce n'est pas la recommandation que j'ai invité le comité à examiner.

Le sénateur Murray: Avez-vous recommandé que l'on intègre au projet de loi une disposition prévoyant que 20 députés pourraient informer la Chambre de leur intention de révoquer la nomination de l'une ou l'autre des personnes désignées par le président?

M. Kingsley: Ce n'est pas non plus ce que j'ai recommandé au comité.

Le sénateur Murray: Avez-vous une idée de ce que ces nouvelles dispositions vont ajouter au processus?

M. Kingsley: Je crois qu'elles vont permettre une plus grande ouverture parce que les Canadiens vont pouvoir présenter leur candidature au président de la Chambre qui devra examiner ces demandes.

Le sénateur Murray: Mais pas nécessairement choisir parmi ces candidats?

M. Kingsley: Le président n'est pas tenu de choisir parmi ces candidats, c'est juste.

Le sénateur Murray: Mais que pensez-vous de la disposition prévoyant que 20 députés peuvent présenter une motion visant à révoquer la nomination d'un commissaire? Avez-vous une opinion là-dessus?

M. Kingsley: Je crois simplement que cette disposition permet à la Chambre des communes de se prononcer sur les candidats présentés par le président si 20 députés s'opposent à la candidature de l'un ou de l'autre.

Le sénateur Murray: Oui, c'est ce que prévoit la disposition.

Monsieur Kingsley, je pense qu'on peut dire, d'après votre témoignage antérieur et celui d'aujourd'hui, que vous êtes favorable à plusieurs des dispositions du projet de loi actuel. Les dispositions obligeant les commissions à faire part aux autorités de leur intention de dresser la carte démographique de chaque province, prévoyant également un rajustement possible des limites au sein d'une province après le recensement quinquennal, ce sont là des mesures qui découlent de vos observations et de vos recommandations. Il est juste de dire que c'est vous qui avez présenté ces recommandations. Tout comme nous, je pense que vous considérez ces recommandations comme des changements constructifs.

M. Kingsley: C'est juste.

Le sénateur Murray: Avez-vous recommandé que les commissions soient tenues de dresser trois cartes démographiques avant de tenir leurs audiences publiques?

M. Kingsley: Ce n'est pas moi qui ai recommandé cela.

Le sénateur Murray: Comment envisagez-vous le fonctionnement de ce processus, c'est-à-dire le fait de présenter ces trois cartes démographiques?

[Texte]

Mr. Kingsley: I mentioned in my introductory remarks that should this bill become law, I would convene a meeting of the commissions in their entirety — not only the chairs, which has happened traditionally with respect to myself and my predecessor. There would then be a discussion about the statute and its meaning so that there is at least an agreement amongst ourselves, which has not been the case in a significant way in the past. This is one area where discussion would ensue.

From previous testimony, I was able to glean various models about how one can proceed in this manner. You have suggested that we may wish to have as close to zero variation from the quotient and produce a map with that in mind. It may be that the variations become one way to look at the issue.

The other way to look at the issue may be to stay within existing boundaries so that there is the least possible disruption to the electors and the candidates. Various scenarios can be prepared along those lines.

Senator Murray: How much flexibility do you think the commissions will have given the requirements of the present law, the proposed law and the jurisprudence on the subject that the primary requirement is relative parity of voting power?

Mr. Kingsley: Quite frankly, there is room for flexibility even within those rules. For example, in the province of Quebec, the reconsideration by the commission of the work it had previously done and the proposals it set forward for an important segment of the island of Montreal as a result of public hearings resulted in findings being cut in an entirely different way. However, the variations seemed to be within the bounds.

Smaller provinces may have more difficulty. People wonder how we can divide Newfoundland three ways. However, there still exists the possibility of arriving at a meaningful solution.

Senator Murray: I am glad you intend to convene all members of the commissions. The problem with three maps is that the bill would require each of the commissions to produce those three maps. There is absolutely no requirement as to how this would be done. They are to produce three maps. They are to indicate which of the maps is the preferred option. However, you and I know that, according to the terms of the bill, it would be sufficient simply to change one line in order to provide for a second map.

I take it, therefore, that your intention in convening the commissions is to get agreement or to instruct them — if you can do that — as to the criteria they should use in drawing the three maps.

Mr. Kingsley: That would be our intention.

Senator Murray: To instruct them?

Mr. Kingsley: To arrive at a consensus because each commission is independent.

[Translation]

M. Kingsley: J'ai dit au début que si le projet de loi devait être adopté, je convoquerais une réunion de tous les commissaires, pas seulement des présidents, ce que mon prédécesseur et moi avons toujours fait. Nous discuterions alors de la loi et de sa portée afin de nous entendre entre nous, ce qui n'a pas toujours été le cas dans le passé. C'est là une question que nous aborderions.

Mes témoignages antérieurs m'ont permis de glaner divers modèles sur la façon de procéder. Vous avez dit que l'on devrait s'assurer le plus possible qu'il n'y ait pas de variation par rapport au quotient et que l'on dresse une carte démographique en fonction de cela. On voudra peut-être aborder la question sous l'angle des variations.

Une autre façon de faire pourrait consister à garder les limites actuelles afin qu'il y ait le moins de perturbations possible pour les électeurs et les candidats. Divers scénarios pourraient être établis en fonction de ces critères.

Le sénateur Murray: Compte tenu des exigences de la loi actuelle, du projet de loi et de la jurisprudence qui existe sur la question, à savoir que l'exigence première est la parité relative du pourcentage des voix, de quelle souplesse les commissions disposent-elles?

M. Kingsley: En toute franchise, même ces règles pourraient être plus souples. Par exemple, au Québec, après réexamen de ses travaux antérieurs et des propositions qu'elle avait formulées à l'égard d'un secteur important de l'île de Montréal, après avoir tenu des audiences publiques dans les circonscriptions, la commission en est venue à proposer une carte entièrement différente. Cependant, les variations semblent être à l'intérieur des limites.

Cela sera peut-être plus difficile pour les plus petites provinces. On se demande comment on peut diviser la province de Terre-Neuve en trois. Cependant, il est toujours possible de trouver une solution intelligente.

Le sénateur Murray: Je suis content de vous entendre dire que vous avez l'intention de convoquer tous les membres des commissions. Le problème, c'est que le projet de loi exige que chacune des commissions dresse ces trois cartes démographiques. On ne dit absolument pas comment elles doivent s'y prendre. Les commissions doivent dresser les trois cartes. Elles doivent indiquer leur préférence. Cependant, nous savons tous que, selon les dispositions du projet de loi, il serait simplement suffisant de changer une ligne pour dresser une deuxième carte.

J'en déduis donc que vous voulez convoquer les commissions pour vous entendre ou pour leur dire (si vous pouvez le faire) quels sont les critères qu'elles devraient utiliser pour dresser les trois cartes.

M. Kingsley: C'est ce que nous aimerions faire.

Le sénateur Murray: Leur dire quoi faire?

M. Kingsley: Non, arriver à un consensus parce que chaque commission est indépendante.

[Text]

Senator Murray: Do you not have the power to instruct them?

Mr. Kingsley: The bill provides no power for me to instruct them. One must remember that we are dealing with three reasonable people from each province, on each commission, intent on doing the best they can to achieve the aim of redistribution, which is to serve Canadians.

Senator Murray: The bill also provides that no decennial redistribution be held in a province where the total number of seats is the same after the census as it was following the previous census and where no constituency deviates by more than 25 per cent from the quotient. Was that one of your recommendations?

Mr. Kingsley: That was not one of my recommendations, sir.

Senator Murray: You told us that you have the revised maps of all the provincial commissions in hand. They are effectively in the public domain. You will be aware, therefore, that in the cases of Manitoba and Saskatchewan where no decennial redistribution will be held if this bill passes, the commissions recommended certain changes in their preliminary maps based on population shifts in those provinces between the 1981 census and 1991 census and, I suppose, on the basis of anticipated population shifts. You will also be aware that the commissions essentially held to their changes following the public hearings and in the revised maps you have in hand. Is it your view that the changes recommended in the revised maps for Manitoba and Saskatchewan are legitimate according to the act as you understand it?

Mr. Kingsley: According to the present statute?

Senator Murray: Yes. That is the statute under which they operate.

Mr. Kingsley: Will you allow me a moment to consult with my colleagues in order that I can answer you fully?

Senator Murray: You will recognize a bad map if you see one. I wish to draw upon the enormous institutional experience here today without involving you unnecessarily in controversial subjects.

In Manitoba, changes have been recommended to the preliminary maps and the revised maps. Speaking globally, the effect of these changes will be to give the Winnipeg area eight of fourteen seats instead of the roughly seven seats it now has. Understanding the act as you do, is that recommendation legitimate? In the case of Manitoba or Saskatchewan, did you have any reason to believe that the recommended changes are superficial or unnecessary or create unnecessary difficulties?

[Traduction]

Le sénateur Murray: N'avez-vous pas le pouvoir de leur donner des directives?

M. Kingsley: Le projet de loi ne m'accorde aucun pouvoir en ce sens. Il faut se rappeler que nous faisons affaire avec trois personnes raisonnables de chaque province, qui siègent à une commission, qui ont l'intention de donner le meilleur d'elles-mêmes afin d'atteindre l'objectif du remaniement des limites des circonscriptions électorales, qui est de répondre aux besoins des Canadiens.

Le sénateur Murray: Le projet de loi prévoit également qu'aucun remaniement ne peut se faire dans une province à la suite d'un recensement décennal lorsque le nombre total de sièges est le même après le recensement qu'il était après le recensement précédent et lorsque la population d'une circonscription ne dérogue pas de plus de 25 p. 100 par rapport au quotient. Est-ce que c'est là une chose que vous avez recommandée?

M. Kingsley: Non, ce n'est pas ce que j'ai recommandé, monsieur.

Le sénateur Murray: Vous nous avez dit que vous aviez en main les cartes révisées de toutes les commissions provinciales. Ce sont des documents publics. Vous reconnaîtrez donc qu'en ce qui concerne le Manitoba et la Saskatchewan, où l'on ne procédera pas à un remaniement décennal, si le projet de loi est adopté, les commissions ont recommandé certains changements dans leurs cartes préliminaires en fonction des changements de population dans ces provinces entre le recensement de 1981 et celui de 1991 et, je suppose, en fonction des changements de population prévus. Vous reconnaîtrez également que les commissions ont essentiellement adopté ces changements après leurs audiences publiques et après qu'elles ont dressé les cartes révisées que vous avez en main. Croyez-vous que les changements recommandés dans les cartes révisées du Manitoba et de la Saskatchewan sont conformes à la loi, telle que vous la comprenez?

M. Kingsley: Conformes à la loi actuelle?

Le sénateur Murray: Oui, c'est-à-dire la loi à laquelle les commissions sont assujetties.

M. Kingsley: Me donnez-vous un instant pour consulter mes collègues afin que je puisse vous donner une réponse complète?

Le sénateur Murray: Si une carte est erronée, vous allez vous en rendre compte. J'en appelle ici à votre vaste expérience, sans nécessairement vous amener à aborder des sujets controversés.

Au Manitoba, on a recommandé de modifier les cartes préliminaires et les cartes révisées. En général, ces changements permettront d'accorder à la région de Winnipeg 8 des 14 sièges au lieu des 7 sièges ou à peu près qu'elle a actuellement. Selon votre interprétation de la loi actuelle, est-ce que cette recommandation est légitime? Pour ce qui est du Manitoba ou de la Saskatchewan, aviez-vous raison de croire que les changements recommandés sont superficiels ou inutiles ou créent des difficultés inutiles?

[Texte]

Mr. Kingsley: It is obvious to us that the commissions acted clearly within the meaning of the statute by making the changes they did under the existing statute. In my view, that does not create undue difficulties, which I think was the second part of our question.

Senator Murray: Yes.

Do you regard the changes as superficial or unnecessary?

Mr. Kingsley: They are an attempt to move toward representation by population.

Senator Murray: That is as much as I need to know on that subject.

Mr. Kingsley: I should have called your office and given you due notice about my next question. If you cannot provide the information now, we would be happy to have it sent to us.

The last time you were here, you gave us a list of the present constituencies with their deviations from the provincial quotients on the basis of the 1991 census. We need some further information for Manitoba and Saskatchewan in particular. I should like you or Statistics Canada to project the population changes in the constituencies in those provinces to 1997-98 and to project what the quotient would be and what the deviations from the quotient would be as of 1997 or 1998.

I should tell you that I placed some statistics on the record during debate on second reading. I have every reason to believe they are valid. I will tell you where I got them.

In the course of the consideration of Bill C-18, one of the witnesses was Professor Munroe Eagles. At my request, he did a simple straight-line projection of population changes in all the ridings of Canada and the possible deviations from the quotient as of 1997 or 1998 because at that point we were dealing with the possibility of no redistribution in any constituency in time for the next election. I should like you to provide those population projections for Manitoba and Saskatchewan, as well as the quotient and the likely deviation from the quotient in those constituencies.

Mr. Kingsley: You are right in one respect; we do not have the answer at hand. You are also right that we can get that information for you. We will provide it as quickly as we can. We will, however, follow the methodology of Statistics Canada concerning population projections. They provide recommendations and different scenarios, and they tell you which one to use under various conditions. We will follow that methodology. I expect we can do that by early next week at the latest.

Senator Murray: Thank you very much.

[Translation]

M. Kingsley: Il est évident pour nous que les commissions ont respecté en tous points l'esprit et la lettre de la loi en effectuant les changements qu'elles ont proposés. À mon avis, cela ne cause pas de difficultés inutiles; je crois répondre en cela au deuxième volet de votre question.

Le sénateur Murray: Oui.

Considérez-vous ces changements comme superficiels ou inutiles?

M. Kingsley: Ces changements visent à assurer une représentation en fonction de la population.

Le sénateur Murray: C'est tout ce que je voulais savoir sur cette question.

Monsieur Kingsley, j'aurais dû téléphoner à votre bureau et vous informer de ma prochaine question. Si vous ne pouvez pas nous donner les renseignements maintenant, vous pourrez nous les faire parvenir, nous en serons satisfaits.

Lors de votre dernier témoignage devant notre comité, vous nous avez donné une liste des circonscriptions actuelles et de leur écart par rapport aux quotients provinciaux en fonction des données du recensement de 1991. Nous avons besoin d'autres renseignements concernant le Manitoba et la Saskatchewan en particulier. J'aimerais que votre bureau ou Statistique Canada fasse une projection des changements de population dans les circonscriptions de ces provinces jusqu'en 1997-1998 afin de voir ce que serait le quotient et ce que seraient les déviations par rapport au quotient en 1997 ou 1998.

Je dois vous dire que j'ai fait consigner certaines statistiques au compte rendu lors du débat du projet de loi en deuxième lecture. J'ai tout lieu de croire qu'elles sont valides. Je vais vous dire d'où elles proviennent.

Lors de notre examen du projet de loi C-18, nous avons entendu M. Munroe Eagles. À ma demande, il a effectué une projection simple et directe des changements de population dans toutes les circonscriptions du Canada et nous a donné les écarts possibles par rapport au quotient en 1997 ou 1998 parce qu'à ce moment-là, nous estimions impossible d'effectuer des remaniements dans toutes les circonscriptions à temps pour les prochaines élections. J'aimerais que vous nous donniez ces projections de population pour le Manitoba et la Saskatchewan, de même que le quotient et la déviation possible du quotient dans ces circonscriptions.

M. Kingsley: Vous avez raison pour une chose, nous ne pouvons pas vous répondre immédiatement. Vous avez également raison de dire que nous pourrions vous fournir l'information. Nous allons le faire le plus rapidement possible. Cependant, nous allons suivre la méthodologie de Statistique Canada concernant les projections démographiques. Statistique Canada formule des recommandations et établit des scénarios différents, et on nous dit lequel utiliser pour tenir compte de diverses conditions. Nous allons respecter cette méthodologie. J'espère que nous pourrions vous fournir les renseignements au début de la semaine prochaine, au plus tard.

Le sénateur Murray: Merci beaucoup.

[Text]

A number of expert witnesses testifying before various committees have recommended, as did the Lortie Commission, that the maximum deviation be reduced from 25 per cent to 15 per cent of the quotient. Did you make a recommendation in that respect?

Mr. Kingsley: My recollection at this time — and I reviewed the transcript of my evidence — was that I did not make a recommendation on that percentage deviation, sir.

Senator Murray: I should like to read a brief paragraph from your testimony before the House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs on June 7, 1994, at page 15:32. You said:

By the way, I thought I might share one little piece of data with you that we analyzed only this morning. When redistribution took place in 1981 there were, I think, 53 seats that exceeded 15% variance. At the end of the exercise there were 52 seats that exceeded 25% — that was in the numbers we provided to you before.

You made other comments not relevant to this point and then went on to say:

Then we did a quick review this morning, and the correlation is about 50%. In other words, 50% of your 52 seats — I think it's closer to 47, accurately — that exceeded 25% started with more than a 15% variance from the quotient, which is indicative and telling unto itself and also again underlines at least the desirability of considering doing the process every 5 years.

I think it also reinforces the opposition on our part to doing away with the decennial census, especially this time around in Manitoba and Saskatchewan. Some constituencies in those provinces are already bumping up against the 25 per cent deviation and will be well over it by 1996-97. There will be a quinquennial redistribution in those provinces, something which cannot be avoided. However, there is no way the quinquennial redistribution will be effective in time for the next election.

I wish to refer again to your testimony before the House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs, this time on June 9, 1994, page 16:31. With respect to the 25 per cent deviation, you stated:

In mathematical terms, a 25% deviation from the quotient effectively allows a 40% deviation from the smallest to the largest in the same province. Let's say we take 100,000, for easy mathematics. You go to 75,000 at the bottom and 125,000 at the top, and 75,000 over 125,000 gives you 60%, so there is a 40% deviation. The royal commission recommended 15%. A 15% deviation from the quotient effectively allows close to 25% from the smallest to the largest in the same province.

[Traduction]

Divers témoins experts ont comparu devant des comités et ont recommandé, tout comme la Commission Lortie, que l'écart maximal par rapport au quotient soit ramené de 25 à 15 p. 100. Avez-vous fait une recommandation à cet égard?

M. Kingsley: D'après ce dont je me souviens (et j'ai examiné la transcription de mon témoignage), je n'ai pas fait de recommandation sur cet écart par rapport au pourcentage, monsieur.

Le sénateur Murray: J'aimerais vous lire un bref paragraphe tiré de votre témoignage du 7 juin 1994 devant le comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, à la page 15:32. Vous avez dit ceci:

J'ai pensé partager avec vous des renseignements que nous n'avons analysés que ce matin. Lorsque la redistribution a eu lieu en 1981, l'écart était de plus de 15 p. 100 dans le cas de 53 sièges. En fin de compte, il y avait 52 sièges dans le cas desquels le pourcentage d'écart était supérieur à 25 p. 100; cela fait partie des chiffres que nous vous avons déjà fournis.

Vous avez fait d'autres commentaires qui ne sont pas pertinents à la question dont nous discutons et vous avez dit ensuite:

Nous avons passé rapidement les chiffres en revue ce matin et nous sommes arrivés à peu près à 50 p. 100. Autrement dit, 50 p. 100 des 52 sièges (47 pour être plus précis) pour lesquels l'écart dépassait 25 p. 100 se situaient au départ à plus de 15 p. 100 du quotient, ce qui nous montre bien la nécessité d'envisager de procéder à une redistribution tous les cinq ans.

Je crois que cela nous incite encore davantage à nous opposer à délaissier le recensement décennal, plus particulièrement cette fois-ci au Manitoba et en Saskatchewan. Certaines circonscriptions de ces provinces atteignent déjà l'écart de 25 p. 100 et vont le dépasser en 1996-1997. On procédera à un remaniement quinquennal des circonscriptions électorales dans ces provinces on ne peut pas y échapper. Cependant, le remaniement quinquennal ne pourra jamais se faire à temps pour les prochaines élections.

J'aimerais revenir encore à votre témoignage devant le comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, cette fois-ci, le 9 juin 1994, à la page 16:31. En ce qui concerne l'écart de 25 p. 100, vous avez dit ceci:

Mathématiquement parlant, cette marge de 25 p. 100 par rapport au quotient provincial peut effectivement permettre un écart potentiel de 40 p. 100 entre les circonscriptions les moins peuplées et les plus peuplées d'une même province. Prenons le chiffre de 100 000 pour faciliter le calcul. La plus petite circonscription compterait 75 000 personnes et la plus grande 125 000. Or, 75 000 sur 125 000 cela donne 60 p. 100. Donc, un écart de 40 p. 100. La commission royale a recommandé un écart de 15 p. 100. Or, une marge de 15 p. 100 par rapport au quotient permet effectivement des écarts potentiels de 25 p. 100 entre les circonscriptions les moins peuplées et les plus peuplées d'une même province.

[Texte]

Mr. Kingsley: I remember that well, sir.

Senator Murray: Do you not consider that we have a problem, first, with the 25 per cent maximum deviation in terms of equality of relative parity of voting power and, second, in the context of this bill providing for no decennial redistribution under certain conditions in some provinces?

Mr. Kingsley: Through my previous testimony, I obviously wanted to make Members of Parliament — who would be coming out as a committee with recommendations and proposed legislation — fully aware of what 25 per cent equated to as a maximum. I wanted them to be aware of what 15 per cent equated to when you go to the top and the bottom and put one on top of the other.

I understand the point you are making, senator. Your point is that if we stay with the 25 per cent quotient and are close to the 15 per cent quotient and there is no redistribution, then there will be a larger impact the next time around. That is not automatically true, as I am sure you will agree. A Supreme Court ruling on the 15 per cent quotient has intervened in the meantime. Therefore, it is acceptable.

Senator Murray: We will hear evidence on that matter. There seems to be disagreement as to whether there was, in the Supreme Court, an explicit approval of 25 per cent or any other figure for a deviation.

One of the provisions in this bill would allow for a review in those provinces where no decennial redistribution would take place according to the law. The Speaker of the House of Commons could order one. Have you considered how that process might work?

Mr. Kingsley: I have given the matter some thought. One important criterion would be any type of representation made to my office where people are seeking a redistribution within the province and within the same number of seats. I would be sensitive to that, as I am sensitive to all the requests Canadians make of my office. I would also be sensitive if the Speaker approached me and said that, in his or her view, there is a requirement to proceed.

In terms of my own criteria, I would look at the percentage issue you highlighted in your previous comments to see how many ridings fall into the 20 per cent and the 25 per cent margin.

Senator Murray: I am trying to elicit from you, Mr. Kingsley, an undertaking that the initiative would come from you. You have responsibility for this act. The Speaker has an involvement in the appointments process, but that is about it.

I would like to hear you say that, upon it becoming clear that one or several provinces might not have a redistribution according to the terms of this bill, you would make it your business, having studied the situation, to recommend to the Speaker as to whether a decennial redistribution should be held in that province and that such a recommendation be made public.

[Translation]

M. Kingsley: Je m'en souviens très bien, monsieur.

Le sénateur Murray: Ne croyez-vous pas que, d'abord, l'écart maximal de 25 p. 100 pose un problème en ce qui a trait au poids de la parité relative des voix et, deuxièmement, du fait que le projet de loi ne prévoit aucun remaniement décennal dans certaines conditions et dans certaines provinces?

M. Kingsley: Dans mes témoignages antérieurs, j'ai manifestement voulu dire aux députés (qui allaient faire partie d'un comité proposant des recommandations et un projet de loi) ce que les 25 p. 100 représentaient comme maximum. J'ai voulu leur faire comprendre à quoi équivalaient 15 p. 100 de bas en haut et comparer les deux pourcentages.

Je comprends votre point de vue, sénateur. Selon vous, si l'on conserve le quotient de 25 p. 100 et que l'on arrive près de ce quotient sans procéder à un remaniement, l'impact sera encore plus important la prochaine fois. Ce n'est pas automatiquement le cas, et je suis sûr que vous allez le reconnaître. La Cour suprême a rendu une décision sur le quotient de 25 p. 100 entre-temps. Il est donc acceptable.

Le sénateur Murray: Nous allons entendre des témoins à propos de cette question. Il semble y avoir désaccord quant à savoir si, à la Cour suprême, on a approuvé explicitement ce quotient de 25 p. 100 ou un autre chiffre.

Le projet de loi prévoit entre autres un examen dans les provinces où on ne procéderait à aucun remaniement décennal conformément à la loi. Le président de la Chambre des communes pourrait en exiger un. Est-ce que vous avez envisagé la façon dont ce processus pourrait fonctionner?

M. Kingsley: J'ai réfléchi à la question. L'un des critères importants que l'on pourrait adopter serait le type d'observations à présenter à Élections Canada lorsque les gens demandent un remaniement dans leur province ou lorsque le nombre de sièges demeure le même. J'accepterais cette demande, comme je suis sensible à toutes les demandes que les Canadiens présentent à mon bureau. Je suis également sensible au fait que le président me presse pour me dire qu'à son avis, il faut procéder ainsi.

Pour ce qui est de mes propres critères, je tiendrais compte du pourcentage dont vous avez parlé dans vos observations antérieures afin de voir combien de circonscriptions se retrouvent dans cette marge de 20 à 25 p. 100.

Le sénateur Murray: Monsieur Kingsley, j'essaie de vous faire dire que l'initiative viendra de vous. Vous avez la responsabilité d'administrer la loi. Le président participe au processus de nomination des commissaires, mais c'est à peu près tout.

J'aimerais vous entendre dire que, si l'on établit clairement qu'une ou plusieurs provinces ne procéderont pas au remaniement de leur carte électorale selon les dispositions du projet de loi, après avoir étudié la situation, vous allez vous engager à recommander au président de procéder à un remaniement décennal dans telle ou telle province et de faire en sorte que cette recommandation soit publique.

[Text]

Mr. Kingsley: Sir, that is what you wanted to hear from me, and I have heard you. I was trying to intimate as much.

After five years on the job, I can say that I have not shied away from taking initiatives in the exercise of my duties. I certainly would not shy away from doing so in the administration of this statute because my duties would be outlined much more clearly than they are in the present statute. I am also bound by what my predecessors did with the present statute.

Senator Murray: If this bill passes, have you considered what recommendations you will make to Mr. Speaker with regard to the two provinces principally affected by that provision, namely, Manitoba and Saskatchewan?

Mr. Kingsley: The honest answer is that I have not considered that at all in terms of Manitoba, Saskatchewan or any other province.

Senator Murray: Mr. Kingsley, when you were here last in connection with Bill C-18, you and I and Senator Frith — as he then was — had a discussion about how to shorten the process. Among the three of us, we decided that we could shorten it by about nine months. Am I right in assuming that this bill would shorten the process by three months?

Mr. Kingsley: Our reading of the bill is that it would shorten the process by seven months, if one were to take the shorter period for both processes.

Senator Murray: I thought I saw a government press release indicating that, as a result of this bill, the process would be shortened by only three months. I will take another look at it.

Mr. Kingsley: One criterion that may affect the bill is if the House is sitting or not sitting, particularly at critical moments. That will impact the proposed statute.

Senator Murray: The present process takes 23 months, does it not?

Mr. Kingsley: At the present time, the process is deemed to take some 30 months.

Senator Murray: That is on the assumption that where Parliament is involved, it will be sitting and that you do not have to wait for Parliament to come back from a summer break, for example.

Mr. Kingsley: That is right.

Senator Murray: My last question has to do with cost. On the assumption that this bill passes, what have you budgeted, all in, for the new redistribution exercise across the country?

Mr. Kingsley: I have to answer part of your question in a technical way.

I appeared before the House committee the other day and explained the Elections Canada provisions in the Main Estimates.

[Traduction]

M. Kingsley: Monsieur, c'est ce que vous voulez entendre de moi, et je vous ai entendu aussi. C'est ce que j'essaie de vous dire.

J'occupe mon poste depuis cinq ans, et je peux vous assurer que je n'ai jamais refusé de prendre des initiatives dans le cadre de mes fonctions. Je ne fuirais pas devant mes responsabilités en ce qui concerne l'administration de la loi parce que mes fonctions seraient définies plus clairement qu'elles ne le sont dans la loi actuelle. Je suis aussi lié par la façon dont mes prédécesseurs ont appliqué la loi actuelle.

Le sénateur Murray: Si le projet de loi est adopté, avez-vous songé aux recommandations que vous ferez au président en ce qui concerne les deux provinces les plus touchées par cette disposition, soit le Manitoba et la Saskatchewan?

M. Kingsley: Honnêtement, je n'ai pas envisagé du tout la question au regard du Manitoba, de la Saskatchewan, ou d'n'importe quelle autre province.

Le sénateur Murray: Monsieur Kingsley, lorsque vous avez comparu la dernière fois devant notre comité au sujet du projet de loi C-18, vous, le sénateur Frith et moi-même avons discuté de la façon de raccourcir le processus. Tous les trois, nous avons décidé que nous pourrions le raccourcir d'environ neuf mois. Ai-je raison de supposer que le projet de loi raccourcirait le processus de trois mois?

M. Kingsley: D'après ce que nous en comprenons, le processus serait raccourci de sept mois si l'on devait raccourcir les deux périodes de chacun des processus.

Le sénateur Murray: Je croyais avoir vu un communiqué de presse du gouvernement indiquant que, si le projet de loi est adopté, le processus serait raccourci de seulement trois mois. J vais le relire.

M. Kingsley: L'un des critères qui pourrait influencer sur le projet de loi est si la Chambre siège ou non, particulièrement à des moments critiques. Cela aura un impact sur le projet de loi.

Le sénateur Murray: Le processus actuel prend 23 mois n'est-ce pas?

M. Kingsley: Actuellement, le processus est réputé prendre environ 30 mois.

Le sénateur Murray: Ça, c'est en supposant que l'on fasse appel au Parlement, que les députés siègent et que l'on n'ait pas besoin d'attendre qu'ils rentrent de leurs vacances d'été, par exemple.

M. Kingsley: C'est juste.

Le sénateur Murray: Ma dernière question concerne les coûts. En supposant que le projet de loi soit adopté, quelles sont les prévisions budgétaires que vous avez faites concernant le nouveau processus de remaniement dans tout le pays?

M. Kingsley: Je vais devoir répondre à une partie de votre question de façon technique.

J'ai comparu devant le comité de la Chambre l'autre jour et j'ai expliqué les dispositions que renferme le Budget des dépenses principal à l'égard d'Élections Canada.

[Texte]

I have not budgeted anything in my main estimates because I cannot presume a statute coming into force, even though it is before the House of Commons or the Senate.

However, we forecast a requirement for approximately \$4.341 million should the redistribution process involve seven provinces. Should it involve ten provinces, we forecast costs in the order of \$5.650 million.

Senator Murray: If the suspension were lifted, how does that compare to the costs you have budgeted for the process which is now 90 days from completion?

Mr. Kingsley: Including its completion?

Senator Murray: Yes.

Mr. Kingsley: We have budgeted and/or spent and recorded in our main estimates an amount of \$6.218 million.

Senator Murray: How much is accounted for now, up to the date of suspension?

Mr. Kingsley: We have spent \$5.8 million and \$400,000 remains.

The Chairman: We will come back to this question of the 25 per cent disparity because it is a decision of the Supreme Court of Canada. The decision was not unanimous, but the majority was clear-cut in this case. It is up to 25 per cent in principle. Of course, nothing would prevent the Canadian government or Parliament from making strong efforts to reduce that figure. The decision of the court is generous compared to the United States or some other democratic countries.

Le sénateur Nolin: Je voudrais revenir sur ce 25 p. 100. Est-ce que je dois comprendre que, par déférence pour la Cour suprême pour sa décision, vous avez tu tout commentaire sur un pourcentage ou un différentiel de moins de 25 p. 100, à cause de la décision de la Cour Suprême ?

M. Kingsley: À cause de la décision de la Cour suprême, je n'ai rien tu. Je me suis exprimé librement devant le comité comme je le fais devant ce comité. J'ai expliqué ce que 25 p. 100 voulait vraiment dire et j'ai expliqué ce que 15 p. 100 voulait vraiment dire. Dans l'esprit de plusieurs personnes, on s'imaginerait que avec une déviation possible de 25 p. 100, c'est le maximum, mais ce n'est pas le maximum, c'est 40 p. 100. Je voulais que les gens le sachent parce que dans la même province on peut avoir une circonscription ici et une autre juste à côté et il pourrait y avoir une différence de 40 p. 100 entre les deux et ce serait strictement selon les normes établies. Je voulais que cela soit clair et je me suis exprimé librement comme je le fais ici. Par exemple, 15 p. 100 n'est pas 15 p. 100, 15 est plus près de 25 dans la même province. Évidemment cela ne fait rien pour les disparités majeures entre les provinces.

Le sénateur Nolin: Mais à la lecture de la décision, ce que je n'ai pas fait, si on pouvait en tirer la conclusion que lorsque la Cour suprême parle de 25 p. 100, son 25 p. 100 c'est votre 40 p. 100.

M. Kingsley: C'est cela, cela revient à la même chose.

[Translation]

Je n'ai rien inscrit dans mon budget, parce que je ne peux pas prévoir l'entrée en vigueur de la loi, même si la Chambre des communes ou le Sénat sont saisis du projet de loi.

Cependant, nous prévoyons avoir besoin d'environ 4,341 millions de dollars si le processus de remaniement porte sur sept provinces. Si le processus touche les dix provinces, nous prévoyons des coûts de l'ordre de 5,650 millions de dollars.

Le sénateur Murray: Si la suspension était annulée, comment ces prévisions se compareraient-elles aux coûts que vous avez prévus pour le processus qui devrait être complété en 90 jours?

M. Kingsley: Y compris la fin des travaux?

Le sénateur Murray: Oui.

M. Kingsley: Nous avons prévu dépenser ou avons dépensé et inscrit dans notre budget principal une somme de 6,218 millions de dollars.

Le sénateur Murray: Combien a été comptabilisé jusqu'à la date de la suspension?

M. Kingsley: Nous avons dépensé 5,8 millions de dollars, et il nous reste 400 000 dollars.

Le président: Nous allons revenir à cette question de l'écart de 25 p. 100 parce qu'il s'agit d'une décision de la Cour suprême du Canada. Les juges n'ont pas rendu une décision unanime, mais la décision de la majorité était claire. On veut en principe ne pas dépasser ce maximum de 25 p. 100. Bien sûr, rien n'empêcherait le gouvernement canadien ou le Parlement de déployer de nombreux efforts pour rétrécir cet écart. La décision de la Cour est généreuse comparativement à ce qui se fait aux États-Unis ou dans d'autres pays démocratiques.

Senator Nolin: I would like to come back to this matter of 25 per cent. Am I to understand that, in deference to the Supreme Court decision, you failed to comment on a percentage or variation of less than 25 per cent?

Mr Kingsley: I did not fail to comment on anything because of the Supreme Court decision. I expressed myself freely before the House Committee, as I am doing before this Committee. I explained what 25 per cent really meant, and I explained what 15 per cent really meant. Some persons imagine that, if 25 per cent is the possible variation, 25 per cent is the maximum variation, but the maximum variation is 40 per cent. I wanted people to know that, because in the same province you can have one constituency here, another one just beside it, and a 40 per cent variation between them, strictly according to the established rules. I wanted that to be clear, and I expressed myself freely, as I am doing here. For example, 15 per cent is not 15 per cent, but closer to 25 per cent, within a given province. Obviously, this point does not address the major variations among the provinces.

Senator Nolin: But if we read the Supreme Court decision — and I have not read it —, we might conclude that what the Supreme Court refers to as 25 per cent is what you refer to as 40 per cent.

Mr. Kingsley: That is correct; they amount to the same thing.

[Text]

Le sénateur Nolin: Le 25 p. 100 de la Cour suprême serait notre 15 p. 100.

M. Kingsley: Non, cela c'est une extrapolation de logique. La Cour suprême parfois, peut-être indirectement, s'est prononcée sur le 25 p. 100 existant avec son impact potentiel qui est de 40 p. 100.

Le sénateur Nolin: Autrement dit sachant que l'impact du 25 p. 100 était 40 p. 100.

Le président: Il faut se souvenir que c'est 25 p. 100 en plus ou en moins.

M. Kingsley: Oui.

Le président: Comme vous le dites, la circonscription «A» pourrait avoir 75 000 habitants et la circonscription «B», à côté, peut avoir 125 000 habitants.

M. Kingsley: Exactement mon exemple qui a été cité par le sénateur Murray.

Le président: Techniquement, cela est en ligne avec la décision de la Cour suprême.

Le sénateur Nolin: C'est choquant, dans un sens, et c'est peut-être là le fond de la question de mon collègue. Malgré la décision de la Cour Suprême, le fait qu'il y ait un écart aussi grand entre le pouvoir électoral d'un électeur dans la circonscription «A» à 75 000 électeurs, et le pouvoir électoral d'un électeur dans la circonscription «B» à 125 000, il y a un problème là de pouvoir électoral si l'objectif de tout cela c'est de s'assurer que les électeurs au Canada ont le pouvoir électoral le plus égal possible. Je ne voudrais pas vous empêcher de donner votre opinion sur cela parce que la Cour suprême a rendu une décision.

M. Kingsley: Il y a deux choses; d'abord on m'a demandé si j'avais fait une recommandation, j'ai répondu très clairement que non, je n'avais pas fait de recommandation à ce propos là au comité. Et, deuxièmement, on m'a cité et on m'a cité correctement. C'était un avis, ce n'était pas une recommandation que je faisais.

Si je pouvais avoir un moment, je demanderais une question à mon collègue pour pouvoir vous revenir.

Monsieur le président, cela pourrait intéresser les sénateurs de savoir que les commissions qui ont fait rapport jusqu'à maintenant, c'est-à-dire selon la loi actuelle pour être plus précis, dans 23 p. 100 des circonscriptions, on varie d'environ 10 p. 100 du quotient, 15,6 p. 100 varie d'environ 15 p. 100 et 0,66 p. 100, donc deux circonscriptions, varient d'environ 25 p. 100.

The Chairman: How many in Canada are around 25 per cent?

M. Kingsley: Les chiffres que je viens de citer sont pour tout le Canada. Deux comptés sur 301 comptés.

Le sénateur Murray: Il y a deux circonscriptions qui ont dépassé le 25 p. 100.

The Chairman: Two provinces exceed it, but how many reach the 25 per cent quotient?

Le sénateur Murray: Entre 15 et 25 p. 100, monsieur Kingsley, combien de circonscriptions?

[Traduction]

Senator Nolin: What the Supreme Court refers to as 25 per cent is what we would refer to as 15 per cent.

Mr. Kingsley: No; that is a logical extrapolation. The Supreme Court, at times indirectly perhaps, handed down a decision on the present 25 per cent and its potential impact, which is 40 per cent.

Senator Nolin: In other words, it did so knowing that the impact of 25 per cent is 40 per cent.

The Chairman: We must remember that we are talking about 25 per cent over or under the provincial electoral quota.

Mr. Kingsley: Yes.

The Chairman: As you say, constituency A could have 75,000 inhabitants and constituency B, right beside it, could have 125,000 inhabitants.

Mr. Kingsley: That is the exact example that I gave and that Senator Murray quoted.

The Chairman: Technically, that situation is in accordance with the Supreme Court decision.

Senator Nolin: In a way that fact is shocking, and it may form the basis of my colleague's question. Despite the Supreme Court decision, the fact that there is such a wide variation between the voting power of a voter in constituency A with 75,000 voters and that of a voter in constituency B with 125,000 voters means that there is a problem, if the objective of this entire process is to ensure that Canadians' voting power is as equal as possible. I would not want a Supreme Court decision to prevent you from expressing your opinions on such a situation.

Mr. Kingsley: There are two things. Firstly, I was asked whether I had made a recommendation; I answered very clearly that no, I had not made a recommendation on that point to the House Committee. Secondly, I was quoted — correctly. I expressed an opinion; I did not make a recommendation.

If I could have a moment, I would ask my colleague a question in order to be able to respond.

Mr. Chairman, it may interest the senators to know that, according to the commissions that have reported thus far — that is, under the present legislation —, there is a 10 per cent variation in 23 per cent of constituencies; a 15 per cent variation in 15.6 per cent of constituencies; and a 25 per cent variation in 0.66 per cent of constituencies, or two constituencies.

Le président: Combien de circonscriptions au Canada tournent autour de ces 25 p. 100?

Mr. Kingsley: The figures I have just quoted are for all of Canada: two constituencies out of 301.

Senator Murray: Two constituencies exceeded the 25 per cent variation.

Le président: Il y a deux provinces qui dépassent ce pourcentage, mais combien atteignent le quotient de 25 p. 100?

Senator Murray: Between 15 and 25 per cent for how many ridings, Mr. Kingsley?

[Texte]

M. Kingsley: On en a dénombré quelque 46, c'est ce que je disais tantôt, mais elles se rassemblent vers le 15 p. 100 plutôt que vers le 25 p. 100.

Le président: Quarante-six sur 301.

M. Kingsley: Si vous voulez, on pourrait vous donner les chiffres pour chaque circonscription pour vous aider dans vos délibérations. Je pourrais vous laisser un tel document.

Le point que j'essaie de faire, évidemment, c'est que les commissions sont sensibles à la nécessité de s'en tenir au principe de base de la représentation selon la population. Il semble l'avoir mis en vigueur de façon générale. On peut vous laisser les statistiques pour que vous puissiez les considérer comme bon vous semble par circonscription.

Le sénateur Nolin: M. Kingsley, pour avoir moi-même participé à ce processus à une époque antérieure, est-ce qu'il n'est pas vrai de dire que lorsque les commissaires examinent ou font la redistribution, un des critères, c'est de toucher le moins possible à une circonscription pour ne pas la dénaturer complètement ? Parce que c'est tellement facile de dire qu'au lieu de la faire comme cela, on va la faire comme cela, parce que mathématiquement c'est plus logique. Je pense surtout aux circonscriptions urbaines, où la cohésion peut très bien se faire à la verticale comme à l'horizontale, alors que dans une circonscription rurale, les communautés sont plus identifiées ou moins malléables. Est-ce que c'est un critère que l'on retrouve: toucher le moins possible aux circonscriptions ?

M. Kingsley: Je pense vous avez raison de dire que les commissions étaient ainsi inspirées de par le passé avec des raisons qui me semblent acceptables.

Le sénateur Nolin: Sans que ce soit des critères statutaires.

M. Kingsley: Sans que cela soit des critères statutaires. Deuxièmement, dans la définition de communauté d'intérêt, on retrouve le mot «l'histoire du comté» ou «l'histoire». Évidemment, on inclut d'autres critères aussi qui pourraient, un moment donné, avoir plus de poids que l'histoire à la vue des commissions. S'il y a eu un changement dans la façon dont le commerce s'exerce dans la région, ils pourront tenir compte de cela maintenant. S'il y a eu changement dans les poids démographiques en ce qui a trait aux minorités, ils peuvent tenir compte de cela aussi. S'il y a un changement par l'introduction d'une voie rapide qui divise quelque chose complètement en deux là elle n'existait pas auparavant, ils vont pouvoir tenir compte de cela aussi. Ils doivent tenir compte de cela aussi.

Le sénateur Nolin: Déjà, ce genre de critères, la cohésion communautaire, était un des critères retenus par les commissaires lorsqu'ils élaboraient les nouvelles cartes. D'ailleurs, c'était les arguments que les intervenants soulevaient auprès des commissaires pour modifier les propositions de cartes. En quoi la nouvelle loi va-t-elle bonifier le système qu'on avait ?

M. Jacques Girard, directeur des services juridiques, Elections Canada: Je vais être bref. Les différences fondamentales entre la loi actuelle et le projet de loi devant nous sont que les termes de la loi actuelle sont assez laconiques. Tout d'abord, la notion de communauté d'intérêts n'est pas définie. C'est un

[Translation]

Mr. Kingsley: About 46 was the number mentioned, but they are clustered closer to 15 per cent than to 25.

The Chairman: Forty-six out of 301.

Mr. Kingsley: If you wish, we could give you the figures for each riding to help you with your deliberations. I could leave a document with those figures.

The point I'm trying to make, obviously, is that the commissions are aware of the need to stick with the fundamental principle of representation by population. Generally speaking it seems to have been acted on. We could leave you the statistics so that you could review them as you saw fit for each constituency.

Senator Nolin: Mr. Kingsley, I myself played a part in this process once upon a time. Isn't it true that when the commissioners consider or carry out redistribution, one of the criteria is to interfere as little as possible with a riding so as not to alter it out of all recognition? It's so easy to say, "We'll do this instead of that, because mathematically it's more logical." I'm thinking especially of urban ridings, where cohesion is just as likely to be vertical as horizontal, while in rural ridings the communities are more identifiable, less malleable. Is that a criterion that's used, "Interfere as little as possible"?

Mr. Kingsley: I think you're right to say that commissions in the past were guided by it, for reasons that I think are valid.

Senator Nolin: Without its being a statutory criterion.

Mr. Kingsley: Without its being a statutory criterion. Secondly, in the definition of community of interest you find the idea of the constituency's past, its history. Obviously, other criteria are included that could in given circumstances carry more weight with the commissioners than history. If there has been a change in patterns of doing business in the region, they could take that into account as well. If there has been a demographic shift with respect to minorities, they can take that into account. If a rapid transit way has been built that splits something completely in two, in a way that wasn't so before, then they'll be able to take that into account. All these things have to be considered.

Senator Nolin: This type of criterion, community cohesion, was already one of the criteria that the commissioners used to consider when they were drawing up the new maps. That was the type of argument that stakeholders would raise with the commissioners to get the map modified. How does the new legislation improve the system we already had?

Mr. Jacques Girard, Director of Legal Services, Elections Canada: I'll be brief. The basic differences between the current Act and the Bill now before us is that the Act is pretty terse. First of all the notion of community of interests isn't defined. This is a shortcoming, because each commission is independent and

[Text]

reproche, parce que chaque commission est indépendante et autonome. La conception qu'on pourrait se faire de ce concept peut varier évidemment d'une région à l'autre. Certains vont voir cela comme une amélioration.

On est mieux de définir dans le projet ce qu'est la communauté d'intérêts. Pour répondre plus spécifiquement à votre préoccupation, il y a quand même une différence fondamentale dans le nouveau projet de loi en ce que maintenant, on vient dire précisément qu'avant d'apporter une modification, il faut que les justifications soient suffisamment importantes pour justifier les changements.

Donc, ce que l'on vient de dire, contrairement à ce que ce qui se faisait auparavant où la commission avait une discrétion presque totale, maintenant on vient un petit peu encadrer cela en disant qu'avant d'y toucher, assurez-vous que ce soit suffisamment important pour justifier une modification. On vient un petit peu plus encadrer la latitude qu'avaient les commissions par rapport aux expériences passées.

Le sénateur Nolin: Autrement dit, le fardeau de la preuve est du côté de la commission plutôt que des intervenants qui doivent, pour employer l'expression, démolir la proposition de cartes.

M. Girard: Ce qui est clair, en tout cas, c'est que les commissions vont devoir davantage justifier leurs recommandations par rapport à l'expérience passée. C'est une préoccupation qui a été exprimée au comité. Une des raisons que le comité a énoncée, c'est que dans le contexte d'une contestation judiciaire, il serait davantage facile d'évaluer les intérêts en présence si la commission dit pourquoi elle a posé tel geste dans une région donnée d'une province.

Senator Andreychuk: I am tempted to get back into Manitoba and Saskatchewan.

The Chairman: This famous case was in your province.

Senator Andreychuk: However, I believe it has been substantially covered. I will leave it for another discussion.

How do you envision your role with regard to advertising for commissioners? How will such advertising be managed so that it does not feed into the already cynical public outcry of consultation for consultation sake and advertising for advertising sake?

Commissioners will be chosen from a list of candidates. How will you screen them? Will you impart to them the necessary requirements by way of advertising?

This is an interesting management issue. Would you care to comment?

Mr. Kingsley: As the proposed statute is drafted, the Office of the Speaker has the responsibility to handle this issue from a management point of view. If my office can be of assistance, we would be more than happy to help the Speaker with the steps involved in the process, including perhaps participating in the evaluation of candidates. That will depend entirely on how the Speaker wishes to handle the matter because the proposed statute is quite clear that this is solely his or her responsibility.

[Traduction]

autonomous. Ideas of what the expression means could vary from one region to the next. Some people will regard this as an improvement.

It's better to have a definition of community of interests in the bill. To reply more specifically to your concern, there is a fundamental difference with the bill and that is that from now on, before any change is made, it has to be adequately justified.

Before, a commission used to have virtually total discretion. Now there are some rules: before it intervenes, it has to make sure that it has the facts to justify intervention. There's more of a framework now within which the commissions have to work, as compared to before.

Senator Nolin: In other words, the burden of proof is on the commission instead of its being up to the stakeholders to, as it were, refute the proposed maps.

Mr. Girard: What's clear is that the commissions are going to have to be able to justify their recommendations much more than they used to. This is a concern that was expressed to the committee. One of the reasons the committee took it up it was that in the event of a legal challenge it would be easier to assess the interests concerned if a commission says why it is doing this or that in a given region of a province.

Le sénateur Andreychuk: Je suis tentée de revenir à la question du Manitoba et de la Saskatchewan.

Le président: Cette fameuse cause concernait votre province.

Le sénateur Andreychuk: Cependant, je crois qu'on en a beaucoup parlé. Je vais y revenir une autre fois.

Comment entrevoyez-vous votre rôle en ce qui concerne les demandes de candidature au poste de commissaires? Comment va-t-on s'y prendre afin de ne pas encore donner l'impression au public que l'on procède à des consultations et que l'on fait des appels de candidatures uniquement pour la forme?

Les commissaires vont être choisis à partir d'une liste de candidats. Comment allez-vous les sélectionner? Allez-vous leur faire connaître les exigences du poste dans l'avis de candidature?

Cela pose un problème de gestion intéressant. Est-ce que je pourrais savoir ce que vous en pensez?

M. Kingsley: Selon le libellé du projet de loi, le Bureau du président est chargé d'assurer la gestion de cette question. Si Élections Canada peut être de quelque utilité que ce soit, nous serons heureux d'aider le président à franchir les étapes à respecter, peut-être même participer à l'évaluation des candidats. Cela dépendra tout à fait de la façon dont le président voudra régler la question parce que le projet de loi est assez clair là-dessus, c'est sa responsabilité à lui seul.

[Texte]

Senator Andreychuk: Has that been contemplated as one of your responsibilities? Have you been delegated the authority to look at the broad outline of how this matter should be handled, or are you simply hoping that you will have some input?

Mr. Kingsley: I am not sure that I am hoping for some input. To be thoroughly professional, I will offer input. However, there has been no discussion between the Speaker's office and my office in terms of how to implement this statute in any of its respects, including the one you have raised.

Senator Andreychuk: Given your overall duties, would it be fair to say that, in the past, commission members have brought to a sense of confidence and independence to their position?

Mr. Kingsley: That would be fair to say, yes.

Senator Andreychuk: The people I speak with in my province are not well versed as to how the process works. However, over the last 30 years, the impression has been that if there is an independent commission, their rights are somehow protected. Is that perception weakened by the recall system, whereby 20 members of the House of Commons can scrutinize the independence of candidates and their suitability for a commission appointment? Would this scrutiny lead to individuals questioning whether or not they would serve? You have obviously talked to these independent commissioners over the years. How would they have reacted if these terms had been applied to them? Would they have served, or would they have been concerned about this scrutiny?

Mr. Kingsley: To answer honestly, we are changing the dynamics of the nomination process, which is bound to have an impact. However, it must be remembered that not only applicants can be nominated and then appointed if there is no motion in the house. Even if there is a motion, the motion is overturned.

Based on my knowledge of the commissioners, which is not exhaustive, I do not think their work would have been affected had they been appointed in the manner proposed by this legislation.

Part of the objective of this bill is to maintain the independence of the commissions. It must be remembered that the chairs are justices. They are called upon to remain justices appointed by the chief justice of each province.

As well, the public is to be brought into the picture in a meaningful way. The public will have the security of knowing that these matters are being handled by an independent commission. The public will have an opportunity to make presentations at more opportune moments than in the past. The public will know that the commissions have started their work, instead of having to react only after seeing published inserts of the proposed maps. This was a cold shower approach to public involvement.

[Translation]

Le sénateur Andreychuk: A-t-on prévu vous confier cette responsabilité? Est-ce qu'on vous a délégué le pouvoir d'examiner la façon de régler cette question, ou si vous espérez simplement avoir votre mot à dire?

M. Kingsley: Je ne suis pas certain d'espérer une telle chose. Pour jouer un rôle vraiment professionnel, je vais offrir ma participation. Cependant, il n'y a pas eu de discussions entre le Bureau du président et le mien en ce qui a trait à la façon de mettre le projet de loi en application à quelque égard que ce soit, y compris la question que vous avez soulevée.

Le sénateur Andreychuk: Compte tenu de vos fonctions générales, serait-il juste de dire que dans le passé, les membres des commissions ont réussi à donner confiance à la population en ces commissions et à leur conférer un certain caractère d'indépendance?

M. Kingsley: Je crois que si.

Le sénateur Andreychuk: Les gens de ma province avec qui j'en discute ne savent pas très bien comment fonctionne le processus. Cependant, au cours des 30 dernières années, les gens ont eu l'impression que si la commission est indépendante, leurs droits sont en quelque sorte protégés. Est-ce que cette perception est minée par le système de révocation permettant à 20 députés de la Chambre des communes d'examiner l'indépendance des candidats et leur capacité d'assumer un poste de commissaire? Est-ce que cet examen amènera les gens à se demander si oui ou non, ils doivent devenir commissaires? Vous avez manifestement parlé de ces commissaires indépendants au cours des années. Comment auraient-ils réagi si ces dispositions s'étaient appliquées à eux? Seraient-ils devenus commissaires, ou auraient-ils été inquiétés par cet examen?

M. Kingsley: À vrai dire, nous modifions la dynamique du processus de mises en candidature, ce qui devrait avoir des répercussions. Cependant, il faut se rappeler que ce ne sont pas seulement ceux qui posent leur candidature qui peuvent être nommés commissaires si la Chambre n'est saisie d'aucune motion de révocation. Même en pareil cas, la motion peut être battue.

D'après ce que je sais des commissaires, et je n'en connais pas beaucoup, je ne crois pas que cela aurait pu changer quoi que ce soit à leur travail s'ils avaient été nommés de la façon proposée dans le projet de loi.

L'objectif du projet de loi consiste entre autres à maintenir l'indépendance des commissions. Il ne faut pas oublier que les présidents sont des juges. Ils demeurent des magistrats nommés par le juge en chef de chaque province.

De même, il faut faire appel à la participation du public qui aura l'assurance de savoir que ces questions sont examinées par une commission indépendante. Le public aura la possibilité de faire connaître son opinion à un moment plus opportun que dans le passé. Le public saura que les commissions ont commencé leurs travaux au lieu d'être obligé de réagir après avoir vu les cartes proposées. En ce qui concerne la participation du public, c'était mettre les gens dans le bain trop rapidement.

[Text]

Senator Andreychuk: My concern, however, is that the involved public may be a "vested-interest" public. Previously, the system withstood that criticism. There was a public confidence that it could go about its business and weigh and evaluate on behalf of all citizens. We are now faced with this notion of having our oars in the water, so to speak. That could be a problem.

Has anyone thought about how to manage the process?

Mr. Kingsley: The safeguards built into the proposed legislation rest on the fact that hearings would continue to be public. Members of Parliament or senators who wish to make comments must do so publicly, along with the rest of the Canadian population. This is how the house committee attempted to address the issue you raise.

Senator Doyle: I should like to continue along the line that Senator Andreychuk opened concerning the advertising for commissioners, which is the responsibility of the Speaker. This procedure might not follow the method used in the past. I do not know that you touched on that issue in your presentation.

Speakers have at their fingertips all kinds of advisers. How would you feel if you saw an advertisement that you thought would not produce the type of commissioner you wanted? You said that you would leave the matter entirely in the hands of the Speaker; is that correct?

Mr. Kingsley: Yes. If that is the way that the Speaker wished to do it, that is the way it would be handled because that is the way the statute says it should be handled. I indicated that it would be my intention to approach the Speaker and offer the services of my office to participate in the process in any way, shape or form that he or she deemed desirable. However, as your question intimates, there is no obligation for the Speaker, in accordance with the statute, to involve me whatsoever.

Senator Doyle: Nor is there any obligation for him to consult anyone else.

Mr. Kingsley: That is correct.

Senator Doyle: Speakers — and I speak here generically — have been at the helm of the most notoriously private and secret organization in the government, namely, the Board of Internal Economy. It does not share its secrets gladly. Are we not placing a lot of trust there that could be resolved by a simple change in this statute?

Mr. Kingsley: Without appearing to defend the statute, which is not my objective, it must be remembered that the new process would also envisage members of the House of Commons having an opportunity to express themselves on the Speaker's choices. That is the built-in safeguard in this proposed legislation.

Senator Doyle: Do you think that safeguard is sufficient in today's world?

[Traduction]

Le sénateur Andreychuk: Ce qui me préoccupe, cependant, c'est que le public qui va participer à ces audiences, va être un public «qui a déjà un intérêt à protéger». Auparavant, le système résistait à la critique. Les gens avaient confiance et on estimait que l'on pouvait évaluer le travail des commissions au nom de tous les citoyens. Pour ainsi dire, maintenant, il faut se mouiller. Cela pourrait être un problème.

Est-ce que quelqu'un a déjà songé à la façon de gérer ce processus?

M. Kingsley: Les garanties qui sont incluses dans le projet de loi ont été établies en supposant que les audiences vont continuer d'être publiques. Les députés ou les sénateurs qui veulent faire des observations devront le faire publiquement, tout comme les autres citoyens canadiens. C'est de cette façon que le comité de la Chambre a tenté de régler la question que vous soulevez.

Le sénateur Doyle: J'aimerais poursuivre mes questions sur ce qu'a dit le sénateur Andreychuk concernant les avis de mise en candidature des commissaires, ce qui est la responsabilité du président. Cette procédure ne sera peut-être pas la même que celle que l'on utilisait auparavant. Je ne sais pas si vous avez abordé cette question dans votre exposé.

Le président dispose de toute une kyrielle de conseillers. Comment réagiriez-vous si vous voyiez un avis de demande de candidature qui, selon vous, ne permettrait pas d'obtenir le type de commissaire que vous recherchez? Vous avez dit que vous laisseriez le président décider, c'est exact?

M. Kingsley: Oui. Si c'est la façon dont veut procéder le président, c'est ainsi que cela devrait être, parce que c'est ce que prévoit le projet de loi. J'ai dit que j'avais l'intention de pressentir le président et de lui offrir mes services afin de participer au processus, de la façon qu'il le souhaitera. Cependant, comme vous le laissez entendre, le président n'est pas tenu, conformément à la loi, de faire appel à mes services de quelque façon que ce soit.

Le sénateur Doyle: Pas plus qu'il n'est tenu de consulter qui que ce soit d'autre.

M. Kingsley: C'est juste.

Le sénateur Doyle: Le président (et je parle ici en termes généraux) dirige l'organisation la plus privée et la plus secrète qui soit au gouvernement, c'est-à-dire le Bureau de la régie interne, qui ne partage pas ses secrets facilement. Ne confions-nous pas ici une responsabilité trop grande à quelqu'un, responsabilité qui pourrait être changée par une simple modification à la loi?

M. Kingsley: Sans vouloir donner l'impression de défendre la loi, ce qui n'est pas mon but, il faut se rappeler que le nouveau processus prévoit également que les députés de la Chambre des communes auront la possibilité de s'exprimer sur les choix du président. C'est là une garantie qui est incluse dans le projet de loi.

Le sénateur Doyle: Croyez-vous que cette garantie soit suffisante aujourd'hui?

[Texte]

Mr. Kingsley: The drafters of the bill proposed that safeguard a sufficient safeguard in the nomination process.

Senator Lewis: Mr. Kingsley, much has been made of the principle of one person, one vote, and the equality of votes with respect to the size of ridings and the number of voters in each riding. I take it your concern in the administration of the Elections Act concerns the legislation of a candidate in each riding. Your work involves overseeing the election of a candidate in each riding. Your work does not involve the election of a group of 295 candidates. Your work is carried out on the basis of an individual candidate in each riding; is that not correct?

Mr. Kingsley: A general election involves 295 by-elections held at the same time.

Senator Lewis: Yes, but you are not concerned with a group, party or a government. You are concerned with individual ridings and individual candidates.

Mr. Kingsley: That is right.

Senator Lewis: The riding of Labrador is one of the larger ridings. It has a low population. I cannot remember the number of electors, but that number is probably well below the provincial quotient. However, the individual voter in that riding is only concerned with the right to vote for one candidate. He or she is only concerned with the candidate for that riding and has the right to vote for a group of 295 candidates or for a party or for a government. The right is to vote for one candidate. That applies to every voter in that riding. In effect, that voter has an equal vote with every other elector in the riding. That vote is just as equal as any other in the riding.

Mr. Kingsley: Yes.

Senator Lewis: Many people say that that voter is not equal to another voter because he or she lives in a riding which has a much larger population. However, all voters, since they are restricted to voting for one candidate, are equal.

Senator Doyle: Your chance of winning is pretty good.

The Chairman: That is an interesting debate. Obviously, that question will be raised with our experts.

There is a great disparity between Canada and the United States. Can you imagine what would happen in the United States if their rule was one person, one vote? They apply their rule very strictly. The Supreme Court decided otherwise.

Senator Murray: I want to return to the question of the 5 per cent figure and the jurisprudence thereon.

Professor Peter Aucoin testified July 6, 1994, at the House of Commons committee. He is not, as he would be the first to acknowledge, a constitutionalist, but he was the research director for the Lortie Commission. He has been a member of two distribution commissions in Nova Scotia. He is also the chair of

[Translation]

M. Kingsley: Les rédacteurs du projet de loi ont estimé que cette garantie est suffisante en ce qui concerne le processus de mise en candidature.

Le sénateur Lewis: Monsieur Kingsley, on a beaucoup parlé du principe «une personne, une voix» et du poids égal des voix eu égard à la taille des circonscriptions et au nombre d'électeurs dans chacune d'elles. D'après ce que je comprends, en ce qui concerne l'application de la Loi sur les élections, ce qui vous préoccupe, c'est l'élection d'un candidat dans chaque circonscription. Votre travail consiste à veiller à l'élection d'un candidat dans chaque circonscription et non à l'élection d'un groupe de 295 candidats. Votre travail est effectué en fonction de chacun des candidats dans chaque circonscription, est-ce exact?

M. Kingsley: Des élections générales, c'est 295 élections complémentaires qui se tiennent en même temps.

Le sénateur Lewis: Oui, mais vous ne vous préoccupez pas d'un groupe, d'un parti ou d'un gouvernement. Ce qui vous intéresse, ce sont les circonscriptions et les candidats.

M. Kingsley: C'est juste.

Le sénateur Lewis: La circonscription de Labrador est l'une des plus grandes circonscriptions, mais qui compte une faible population. Je ne me souviens pas du nombre d'électeurs, mais ce nombre est probablement bien en deçà du quotient provincial. Cependant, l'électeur de cette circonscription, ce qui l'intéresse, c'est le droit de voter pour un candidat. La personne s'intéresse au candidat de cette circonscription et n'a pas le droit de voter pour un groupe de 295 candidats ou pour un parti ou pour un gouvernement. Son droit, c'est de voter pour un candidat. Et cela vaut pour chaque électeur de cette circonscription. En fait, cet électeur a un droit de vote égal à tous les autres électeurs de la circonscription. Cette voix est tout aussi importante que n'importe quelle autre dans la circonscription.

M. Kingsley: Oui.

Le sénateur Lewis: Beaucoup de gens disent que la voix de cet électeur n'a pas le même poids que celle d'un autre qui vit dans une circonscription qui compte une population beaucoup plus importante. Cependant, tous les électeurs, puisqu'ils sont tenus de voter pour un candidat, jouissent des mêmes droits.

Le sénateur Doyle: Votre chance de gagner est assez bonne.

Le président: C'est un débat intéressant. Manifestement, nous allons soumettre la question à nos spécialistes.

Il y a un écart énorme entre la situation au Canada et aux États-Unis. Pouvez-vous imaginer ce qui se produirait aux États-Unis si on avait le principe «une personne, une voix»? Ils appliquent leur règle à la lettre. La Cour suprême en a décidé autrement.

Le sénateur Murray: J'aimerais revenir à la question des 25 p. 100 et de la jurisprudence à cet égard.

Le 6 juin 1994, M. Peter Aucoin a témoigné devant le comité de la Chambre des communes. Il n'est pas, et il est d'ailleurs le premier à le reconnaître, un expert constitutionnel, mais c'était lui qui était chargé de la recherche pour la Commission Lortie. Il a participé à deux commissions sur le remaniement de la carte

[Text]

political science at Dalhousie University. He says that this much has to be now clearly established; that is, that the relative parity of voting power is the primary requirement in drawing electoral boundaries.

Senator Lewis, I would say that relative parity of voting power relates to the power that I have, living in Lanark-Carleton as I do, to yours, living in St. John's East or West as you do.

Senator Lewis: Do you think I have more power?

Senator Murray: I do not know that, but that is what we are talking about, not the equality of the vote within the boundaries of a given constituency. I do not think we disagree with what Professor Aucoin said there, but then he said:

Secondly, the courts are also equally clear that any deviations from the quotient must be justified by an electoral boundary commission in reference to effective representation. Justice McLachlin in the *Carter* decision is very emphatic on this. The first condition of effective representation is relative parity of voting power and any deviations, 1% all way up to 25%, must in fact be justified. In short, the deviation is a limit, it's not a licence to electoral boundary commissions.

Is that your interpretation of the jurisprudence on the subject?

The professor suggested to the Commons committee that we should put into the law a requirement that any deviation, 1 per cent to 25 per cent, must be justified by the commission. He says it is the jurisprudence already and that we should make it clear in the law that it is not an option for electoral boundaries commissions.

Mr. Kingsley: We would have to review the statute to find out whether Professor Aucoin is right in his interpretation because to justify a .001 deviation — you said 1 per cent and I am exaggerating when I say .001 — on the surface would appear to be stretching the concept a bit. There must be a certain amount of leeway, otherwise you will have to cut houses in two. If you wind up with an odd number of electors, you may have to divide some people in two as well.

Senator Murray: My impression is that the courts have not pronounced in favour of a specific deviation, whether 25 per cent or any other number, but we will see about that. There are different interpretations of what the courts have said. The problem I have with the bill is with regard to what is done in clause 19 by way of modifying the relative equality of voting power. The bill seems to make 25 per cent the acceptable range rather than the limit. Do you have a view on that point?

Mr. Kingsley: I view that more as a limit to be exceeded only in exceptional circumstances. That was my reading of the statute.

Senator Murray: The limit of 25 per cent certainly is to be exceeded only in exceptional circumstances. It is clear in the bill

[Traduction]

électorale en Nouvelle-Écosse. C'est également lui qui dirige la chaire de sciences politiques à l'Université Dalhousie. Selon lui, il faut maintenant établir clairement la parité relative du pourcentage des voix, ce qui constitue une exigence fondamentale dans l'établissement des circonscriptions électorales.

Sénateur Lewis, je dirais que cette parité relative a trait au pouvoir que j'ai en tant que résident de Lanark—Carleton, par rapport à celui que vous avez en tant qu'électeur de St. John's-Est ou St. John's-Ouest.

Le sénateur Lewis: Croyez-vous que j'ai plus de pouvoir?

Le sénateur Murray: Je n'en sais rien, mais c'est ce dont nous discutons, non pas de l'égalité des voix au sein des limites d'une circonscription donnée. Je crois que nous sommes d'accord avec M. Aucoin quand il a dit:

Deuxièmement, les tribunaux sont aussi très clairs et on dit que tout écart par rapport au quotient doit être justifié par une commission sur le remaniement des circonscriptions électorales en ce qui a trait à la représentation efficace. Le juge McLachlin dans la décision *Carter* insiste beaucoup là-dessus. La première condition d'une représentation efficace est la parité relative du pourcentage total des voix et tout écart, 1 p. 100 jusqu'à 25 p. 100, doit être justifié. Bref, l'écart est une limite et non un pouvoir qui est conféré aux commissions.

Est-ce que c'est ainsi que vous interprétez la jurisprudence sur la question?

M. Aucoin a proposé au comité des Communes d'intégrer dans la loi une exigence prévoyant que tout écart, de 1 à 25 p. 100, soit justifié par la commission. Selon lui, la jurisprudence est là, et nous devrions établir clairement dans la loi qu'il ne s'agit pas d'une option qui est offerte aux commissions de délimitation des circonscriptions électorales.

M. Kingsley: Il faudrait voir ce que prévoit la loi afin de savoir si M. Aucoin en donne une interprétation juste, parce que pour justifier un écart de 0,001 (vous avez dit 1 p. 100 et j'exagère quand je dis 0,001), il faut étirer le concept un peu. Il faut disposer d'une certaine marge de manoeuvre, autrement on va devoir couper des maisons en deux. Si vous arrivez avec un nombre impair d'électeurs, on va peut-être vouloir aussi diviser des personnes en deux.

Le sénateur Murray: J'ai l'impression que les tribunaux ne sont pas prononcés en faveur d'un écart précis, que ce soit 25 p. 100 ou autre, on verra bien. On donne des interprétations différentes des décisions des tribunaux. Le problème que je vois dans le projet de loi, c'est l'article 19 permettant de modifier l'égalité relative du pourcentage total des voix. Dans le projet de loi, on semble considérer l'écart de 25 p. 100 comme acceptable et non comme une limite. Qu'en pensez-vous?

M. Kingsley: J'estime que c'est là davantage une limite pouvant être dépassée seulement dans des circonstances exceptionnelles. C'est ce que je comprends de la loi.

Le sénateur Murray: Bien sûr, cette limite de 25 p. 100 doit être dépassée que dans des circonstances exceptionnelles.

[Texte]

that any deviation from 25 per cent must be explained. I am talking about any deviation from the quotient.

Let me return to the discussion between Mr. Girard and Senator Nolin about the jurisprudence on existing boundaries. Professor Aucoin said:

I should also note that in the *Carter* decision, Justice McLachlin was very explicit on dealing with matters of history. History is not, in itself, a justification for deviation from the quotient. It may be based on sound community of interest principles and therefore constitute a justification, but simply because it is an existing boundary is not in itself a justification. I would emphasize again on that point that there is jurisprudence on these matters.

Is that your interpretation of the jurisprudence, Mr. Girard?

M. Girard: Je pense qu'effectivement, il est assez clair à la lecture de la décision des motifs du juge McLachlin que plusieurs facteurs entrent en ligne de compte mais qu'aucun ne forme un critère déterminant.

Le critère historique est très certainement un critère parmi tant d'autres. Le juge dit que cela en est un parmi tant d'autres.

Dans une autre cause à l'Île-du-Prince-Édouard, où la question du découpage des circonscriptions électorales était en cause, le juge avait sensiblement adopté la même attitude en disant:

However, to argue justification based on practices of the past is not persuasive because while history defines the present, it should not necessarily dictate the future.

Je pense que c'est une bonne illustration que les critères historiques sont des critères parmi tant d'autres dont il faut tenir compte, mais ce ne sont pas des critères déterminants.

Le sénateur Murray: Ce que le professeur Aucoin dit, c'est que le seul fait que la limite existe déjà n'est pas en elle-même une justification à la décision prise. Je rappellerai que là-dessus, il y a des cas qui font jurisprudence. Comment expliquez-vous les dispositions de ce projet de loi qui exigent que les commissions favorisent les limites actuelles des circonscriptions dans leurs délibérations?

M. Girard: J'hésiterais à dire qu'ils doivent les favoriser mais en même temps, effectivement, la communauté d'intérêts étant définie comme tenant compte notamment des limites existantes, on peut dire qu'entre deux approches, on incite les commissions à tenir compte, à favoriser le statu quo. Comment je me l'explique, je pense qu'essentiellement, la préoccupation du comité, encore une fois, c'est la leur et c'est ma compréhension, c'était de minimiser dans la mesure du possible les modifications d'exercice d'exercice. Je pense que c'était la préoccupation principale.

Maintenant, monsieur Milliken, lorsqu'il sera de retour devant vous, sera peut-être plus en mesure que moi de vous faire part du souci qui les animait.

[Translation]

est clair dans le projet de loi que tout écart par rapport à ces 25 p. 100 doit être expliqué. Je parle ici d'un écart par rapport au quotient.

Permettez-moi de revenir à la discussion entre M. Girard et le sénateur Nolin au sujet de la jurisprudence concernant les limites actuelles. M. Aucoin a dit:

Je tiens également à faire remarquer que dans la décision *Carter*, la juge McLachlin a été très explicite en ce qui concerne les facteurs historiques. Ces facteurs ne permettent pas, en soi, de s'écarter du quotient. Ils peuvent s'appuyer sur les principes de la communauté d'intérêts et par conséquent se justifier, mais le simple fait qu'il existe une limite n'est pas en soi une justification. J'insiste à nouveau pour dire qu'il y a de la jurisprudence sur ces questions.

Est-ce que c'est ainsi que vous interprétez la jurisprudence, monsieur Girard?

Mr. Girard: I think it's fairly clear from reading the reasons for Justice McLachlin's decision that a number of factors come into play but no one of them is the determining criterion.

The historical criterion is definitely one criterion among others. The Judge says it is one among others.

In a case in Prince Edward Island where the question of cutting ridings was at issue, the judge took a very similar attitude. He said,

Cependant, fonder sa justification sur le passé n'est pas suffisant parce que même si l'histoire détermine le présent, elle ne doit pas nécessairement dicter l'avenir.

I think that's a good illustration of how historical criteria have to be taken into account but aren't decisive — there are other criteria too.

Senator Murray: Professor Aucoin says that the simple fact that a boundary exists isn't in itself a justification for the decision. There is case law on this. How do you explain the provisions of the Bill that require commissions to give preferential consideration to existing boundaries?

Mr. Girard: I would hesitate to go as far as "preferential consideration", but since the community of interests is defined in terms of the existing boundaries, you might say that in weighing the two approaches, the commissions are urged to favour the status quo where possible. How would I explain this? I think that basically the Committee's concern, once again, as its members and I understand it, was to minimize changes as far as possible from term to term. I think that was their main concern.

When Mr. Milliken comes back, he'll perhaps be in a better position than I am to illuminate the Committee's concerns for you.

[Text]

Ma compréhension était qu'entre deux cartes, dont une pourrait perturber les limites existantes et une autre, ne pas le faire, favorisons celle qui ne le fait pas.

Le sénateur Murray: Je ne veux pas vous poser la question, car ce n'est pas votre rôle, la question est de savoir si les dispositions du projet de loi respectent la jurisprudence sur ces questions.

The Chairman: Unfortunately we cannot ask a Supreme Court judge to appear before us to explain, but in the days ahead we can read again exactly what Madam Justice McLachlin has said.

M. Kingsley: Si vous me donnez l'occasion d'ajouter un commentaire. C'est une donnée qui m'est parvenue tout récemment. C'est le fait que lors des délibérations des commissions existantes, j'ai pensé qu'il était important de vous le dire, il a été question de la suspension du processus par la voie du projet de loi C-18 qui est devenu loi par la suite. Six des commissaires m'ont écrit quand ils m'ont transmis leur rapport pour me dire qu'à leur point de vue, ce projet de loi avait eu un impact sur le public, qui s'était présenté en moins grand nombre devant les commissions.

Donc, cela a eu un effet négatif sur une partie importante du processus qui est l'implication du public. J'ai pensé que c'était suffisamment important pour vous le dire. Je ne retiens pas de conclusion à ce propos. Mais elles nous en ont fait part et le nombre de personnes qui ont fait des interventions est moindre cette fois-ci que la fois précédente, presque 300, je crois, sur un total de 900.

Le sénateur Murray: Monsieur le président, est-ce que monsieur Kingsley pourrait nous fournir dans le cas de chaque commission une liste des séances publiques tenues et des intervenants devant chaque commission? Je suppose que les commissions vous ont déjà fourni une telle liste.

M. Kingsley: On vous fera parvenir cela en même temps que les autres documentations demandées. J'ai l'intention de faire parvenir cela au président du comité.

Le président: Je le ferai distribuer.

M. Kingsley: Et vous le ferez distribuer afin que tous les membres du comité soient sensibilisés à toute la même documentation, si cela vous agré, monsieur le président.

Le sénateur Murray: Est-ce que vous vous rappelez si la commission de la Saskatchewan et celle du Manitoba ont abondé en ce sens?

M. Kingsley: Les commissaires qui m'ont écrit sont ceux de Terre-Neuve, de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick, de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique.

Le président: Je désire vous remercier monsieur Kingsley, maître Girard et monsieur Lesage. Je pense que vos explications nous sont très utiles. Nous allons siéger le lundi 29 mai sur ce projet de loi. Nous allons entendre deux experts qui ont accepté à ce jour de venir.

[Traduction]

My understanding was that if a commission was hesitating between two maps, one of which would disrupt the existing boundaries and the other wouldn't, then it should favour the non-disruptive one.

Senator Murray: I don't want to ask you, because it isn't your role, whether the Bill's provisions reflect the case law on these matters.

Le président: Malheureusement, nous ne pouvons pas demander à un juge de la Cour suprême de comparaître devant notre comité pour nous expliquer la situation. Mais au cours des prochains jours, nous pourrions revoir exactement ce que Mme la juge McLachlin a dit.

Mr. Kingsley: If I might add a comment? This is a fact that I learned quite recently, and I think it's important for the Committee's members to be made aware of it. When the existing commissions were sitting, the question arose of the process being suspended by Bill C-18, which then became law. Six commissioners wrote to me when they submitted their report to say that from their point of view the Bill had had an impact on the general public, who were not turning out in such large numbers to appear before the commissions.

So the Bill had a negative impact on a significant aspect of the process, public involvement. I thought this was important enough that I should mention it to you. I'm not drawing any conclusion about this but that's what they told us: the number of people who appeared is lower than the last time, almost 300, I think, out of a total of 900.

Senator Murray: Mr. Chairman, could Mr. Kingsley give us for each commission, a list of the public hearings held and of the people who appeared? I suppose the commissions have already provided you with such lists?

Mr. Kingsley: We'll send you those lists at the same time as the other documentation that has been requested. I plan to send to the Chairman.

The Chairman: I'll see that it's distributed.

Mr. Kingsley: And you'll see that all members of the Committee are made aware of all the same documentation?

Senator Murray: Can you recall whether the Saskatchewan and Manitoba commissions took that tack?

Mr. Kingsley: The commissioners who wrote to me were from Newfoundland, Nova Scotia, New Brunswick, Ontario, Alberta and British Columbia.

The Chairman: I want to thank you, Mr. Kingsley, Mr. Girard, Mr. Lesage. I think your explanations have been very helpful. We will be sitting on Monday, May 29, regarding this Bill — two expert witnesses have so far agreed to appear.

[Texte]

Le sénateur Murray: Les professeurs Frith et Courtney. Je voudrais également convoquer le professeur Aucoin et un autre de l'Université de la Colombie-Britannique. Il y a deux autres témoins que je voudrais faire comparaître.

Le président: D'accord, d'ici là, on pourrait relire avec profit la décision de la Cour suprême sur le question du 25 p. 100.

M. Kingsley: Si vous désirez d'autres données, d'autres statistiques, quoi que ce soit entre-temps, s'il vous plaît, vous n'avez qu'à nous le faire savoir. Il nous fera plaisir de vous envoyer toute documentation pertinente aussi étoffée que vous le voulez.

Deuxièmement, si vous désirez qu'on recomparaisse comme témoins, nous sommes prêts à le faire à brève échéance. Nous sommes à votre entière disposition en tout temps.

Le président: Merci beaucoup. La séance est levée.

La séance est levée.

[Translation]

Senator Murray: Professors Frith and Courtney. I would also like to invite Professor Aucoin and another specialist from UBC. There are two other expert witnesses I would like us to hear.

The Chairman: Fine. Between now and then it might be a good idea for us to re-read the Supreme Court's decision on the 25 per cent issue.

Mr. Kingsley: If you would like other data, other statistics, or anything else in the interim, please just let us know. We will be happy to send you as much relevant documentation as you want.

Secondly, if you want anyone to appear again, we are ready to do so at very short notice. We are entirely at your service at any time.

The Chairman: Thank you very much. The meeting is adjourned.

The committee adjourned.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

For Bill C-69:

From Elections Canada:

Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer;
Jacques Girard, Director of Legal Services;
Carol Lesage, Assistant Director, Operations, Electoral
Geography.

Pour le projet de loi C-69:

D'Élections Canada:

Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections;
Jacques Girard, directeur des Services juridiques;
Carol Lesage, directeur adjoint, Opérations, Géographie
électorale.



First Session
Thirty-fifth Parliament, 1994-95

Première session de la
trente-cinquième législature, 1994-1995

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

**Legal and
Constitutional Affairs**

**Affaires juridiques
et constitutionnelles**

Chairman:
The Honourable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Président:
L'honorable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Tuesday, May 23, 1995

Le mardi 23 mai 1995

Issue No. 36

Fascicule n° 36



Ninth Proceedings on:
Consideration of the question and message
from the House of Commons regarding Senate
amendments to Bill C-22, An Act respecting certain
agreements concerning the redevelopment and
operation of Terminals 1 and 2 at
Lester B. Pearson International Airport.

Neuvième fascicule concernant:
L'étude de la question et du message
de la Chambre des communes, portant sur les
amendements du Sénat au Projet de loi C-22,
Loi concernant certains accords portant sur le
réaménagement et l'exploitation des aéroports 1 et 2
de l'aéroport international Lester B. Pearson.

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Chairman*

The Honourable P. Derek Lewis, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	MacDonald (Halifax)
Doyle	Murray
* Fairbairn (or Graham)	Nolin
Jessiman	Pearson
Losier-Cool	Stanbury
* Lynch-Staunton	Stewart
(or Berntson)	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Jessiman substituted for that of the Honourable Senator Berntson. (May 23, 1995)

The name of the Honourable Senator Losier-Cool substituted for that of the Honourable Senator Gigantès. (May 23, 1995)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

Vice-président: L'honorable P. Derek Lewis

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	MacDonald (Halifax)
Doyle	Murray
* Fairbairn (ou Graham)	Nolin
Jessiman	Pearson
Losier-Cool	Stanbury
* Lynch-Staunton	Stewart
(ou Berntson)	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Jessiman est substitué à celui de l'honorable sénateur Berntson. (Le 23 mai 1995)

Le nom de l'honorable sénateur Losier-Cool est substitué à celui de l'honorable sénateur Gigantès. (Le 23 mai 1995)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, May 23, 1995
(40)

Text

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 256-S Centre Block, at 1:35 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Gérard-A. Beaudoin, residing.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Doyle, Jessiman, Lewis, Losier-Cool, Lynch-Staunton, MacDonald (Halifax), Nolin, Murray, Pearson, Stanbury and Stewart (13).

Other Senator present: The Honourable Senator Berntson (1).

In attendance: Mary Hurley, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From Dalhousie Law School:

Professor A. Wayne MacKay.

From Osgoode Hall Law School:

Professor Patrick Monahan.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on October 4, 1994, the Committee continued its consideration of the question and message from the House of Commons regarding Senate amendments to Bill C-22, An Act respecting certain agreements concerning the redevelopment and operation of terminals 1 and 2 at Lester B. Pearson International Airport. (*See Minutes of Proceedings, Issue No. 12, for the full text of the Order of Reference.*)

Professor MacKay from Dalhousie Law School made a statement and answered questions.

At 2:48 p.m., the sitting was suspended.

At 2:53 p.m., the sitting resumed.

Professor Monahan from Osgoode Hall Law School made a statement and answered questions.

It was moved by the Honourable Senator Lewis, — That, pursuant to Rule 103, reasonable travel and living expenses for Professor MacKay and Monahan be paid upon request.

The question being put on the Motion, — it was agreed.

At 4:45 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité

Heather P. Lank

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 23 mai 1995
(40)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 13 h 35 dans la salle 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Gérard-A. Beaudoin (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Doyle, Jessiman, Lewis, Losier-Cool, Lynch-Staunton, MacDonald (Halifax), Nolin, Murray, Pearson, Stanbury et Stewart (13).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Berntson (1).

Également présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Mary Hurley, attachée de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De la Dalhousie Law School:

Professeur A. Wayne MacKay.

De la Osgoode Hall Law School:

Professeur Patrick Monahan.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 4 octobre 1994, le comité poursuit son étude de la question et du message de la Chambre des communes portant sur les amendements du Sénat au projet de loi C-22, Loi concernant certains accords portant sur le réaménagement et l'exploitation des aéroports 1 et 2 de l'aéroport international Lester B. Pearson. (*Voir le Procès-verbal, fascicule n° 12, pour le texte intégral de l'ordre de renvoi.*)

Le professeur MacKay, de la Dalhousie Law School, fait une déclaration et répond aux questions.

À 14 h 48, la séance est suspendue.

À 14 h 53, la séance reprend.

Le professeur Monahan, de la Osgoode Hall Law School, fait une déclaration et répond aux questions.

L'honorable sénateur Lewis propose, — Que, conformément à l'article 103 du Règlement, une indemnité raisonnable pour frais de voyage et de séjour soit versée, sur demande, aux professeurs MacKay et Monahan.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 16 h 45, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, May 23, 1995

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 1:30 p.m. to consider the question and message from the House of Commons regarding Senate amendments concerning the redevelopment and operation of Terminals 1 and 2 at Lester B. Pearson International Airport.

Senator Gérald-A. Beaudoin (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, today, we will hear two expert witnesses. The first is Professor MacKay from Dalhousie Law School who, I am sure, you all know very well. The second is Professor Patrick Monahan of Osgoode Hall Law School, who is equally well known to members of the committee.

We will start with Professor MacKay.

Professor A. Wayne MacKay, Dalhousie Law School: Mr. Chairman, this is my third appearance before your committee. I first appeared in October 1994 on the original bill, at which time I gave an opinion both in written form and in oral testimony. I appeared again in January, I believe, on the December amendments, at which time I expressed a view in oral form. I appear again today.

Honourable senators, what I propose to do is to make some general comments after which I will try to respond to your questions. I understand the purpose of today's meeting is to look at the situation in light of the proposed amendments to the bill.

When I first appeared in October I was of the view — and I still am — that the bill is constitutional. In a sense, that is a fairly obvious point. I took that position then with respect to the amendments which had gone at least some distance to meeting certain criticisms, and I still think it is constitutional. Lest there be any doubt, at all three points in time my bottom line has been that there are not constitutional problems with the bill.

Having said that, in the January round of amendments there was some discussion by the experts who were present at that time, which experts were Professor Monahan, Mr. Chipeur and myself, concerning some of the amendments. Perhaps in a somewhat ironic fashion, a couple of the amendments raised more questions in my mind at that time than they did originally. Today, my position is that those have been dealt with.

To some extent, perhaps by way of organizing my introduction, I can adopt Professor Monahan's agenda from the last round of hearings in January when he suggested that there were three essential difficulties with the December amendments. One was

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 23 mai 1995

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 13 h 30 pour étudier la question et le message de la Chambre des communes portant sur les amendements du Sénat en ce qui concerne le réaménagement et l'exploitation des aéroports 1 et 2 de l'aéroport international Lester B. Pearson.

Le sénateur Gérald-A. Beaudoin (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous allons entendre aujourd'hui deux témoins agissant à titre d'experts. Le premier est le professeur MacKay, de la Dalhousie Law School, que vous connaissez tous très bien, j'en suis convaincu. Le deuxième est le professeur Patrick Monahan, d'Osgoode Hall Law School, tout aussi connu des membres du comité.

Nous allons commencer par le professeur MacKay.

Le professeur A. Wayne MacKay, Dalhousie Law School: Monsieur le président, c'est la troisième fois que je compare devant votre comité. J'ai comparu pour la première fois en octobre 1994 au sujet du projet de loi déposé à l'origine, sur lequel j'ai présenté à la fois à l'époque un avis donné par écrit et un témoignage prononcé oralement. J'ai comparu à nouveau en janvier, je crois, sur les amendements de décembre, au sujet desquels je me suis prononcé dans un témoignage présenté oralement. Je comparais à nouveau aujourd'hui.

Honorables sénateurs, je me propose de vous présenter tout d'abord un certain nombre d'observations générales, après quoi j'essayerai de répondre à vos questions. Si je comprends bien, la séance d'aujourd'hui a pour but d'examiner la situation à la lumière des amendements proposés au projet de loi.

Lorsque j'ai comparu pour la première fois en octobre, j'étais d'avis (et je le suis toujours) que le projet de loi est constitutionnel. Dans un certain sens, c'est assez évident. J'ai adopté alors ce point de vue au sujet des amendements qui avaient réussi à surmonter pendant un certain temps le flot des critiques et je continue à considérer que le projet de loi est constitutionnel. Pour qu'il n'y ait aucun doute, je répète qu'aux trois moments considérés je suis parti du principe que tout bien pensé ce projet de loi ne soulevait aucune difficulté d'un point de vue constitutionnel.

Cela dit, les experts présents lors de l'examen de la série d'amendements de janvier, soit le professeur Monahan, M. Chipeur et moi-même, ont eu une discussion au sujet de certains amendements. Paradoxalement, peut-être, il y avait à cette époque un ou deux de ces amendements qui soulevaient plus de difficultés dans mon esprit qu'au départ. Aujourd'hui, je considère que ces questions ont été réglées.

Jusqu'à un certain point, ce qui me permettra éventuellement de structurer mon exposé, je suis prêt à adopter l'analyse faite par le professeur Monahan lors de la dernière série d'audiences qui a eu lieu en janvier lorsque ce dernier a indiqué que l'

[Texte]

with the June 30, 1994 cut-off date. The second was with respect to clause 8 which involved claims for defamation. The third was the denial of claims for non-compensatory damages. He had set those up as his three major concerns which tended to provide the focus of the questioning from this committee to all the witnesses.

My understanding is that the present amendments address the first two concerns but not the third. I suspect there may be some discussion and debate about whether the cut-off date is adequately addressed. There are, at least, measures in the current versions of clauses 7 and 8 of the bill which address some of the concerns with the June 30, 1994 cut-off date. I will come back to that in a moment.

The provision regarding the denial of defamation claims has been deleted. There is now nothing in the bill which would prevent a claim for defamation in the normal course of things.

One thing which was not changed was the provision dealing with the denial of claims for aggravated or non-compensatory damages.

In the trilogy of January at which we are looking, there is one item left as it is and two have been addressed.

First, I will deal with the point concerning defamation since it has been removed altogether. I assume that unless there are particular questions involving that matter, it is no longer an issue.

In respect of the cut-off date, I suspect there might still be some discussion and debate as to whether or not the concerns expressed by Mr. Monahan and Mr. Chipecur, and to a lesser extent myself, have been dealt with by the current version of the amendments.

I have a point of introduction which goes back to the original bill. I have re-read the testimony, which is quite bulky now, and if I read it correctly, Professor Monahan's testimony in January suggested that the government was showing, by its amendments, that it felt the bill was unconstitutional. He seemed to suggest that the government made changes because it agreed there were problems either with the rule of law or the Bill of Rights.

I took issue with that opinion then and I would do so again now. The amendments have made the bill more constitutional. However, Justice Minister Rock indicated before this committee that his view still was that the bill was constitutional in its original form. He signed it in that form and said that, if anything, these amendments assist that, but the original position still stands.

[Translation]

amendements de décembre présentaient essentiellement trois difficultés. La première portait sur la date limite du 30 juin 1994. La deuxième concernait l'article 8 qui se rapporte aux réclamations en matière de diffamation. La troisième était le refus d'accorder les réclamations portant sur des dommages non compensatoires. C'était selon lui les trois grandes préoccupations autour desquelles ont eu tendance à s'articuler les questions posées par votre comité à l'ensemble des témoins.

Je crois comprendre que les amendements actuels règlent les deux premières préoccupations mais non la troisième. J'imagine qu'il y aura encore quelques discussions et que l'on débattrà pour savoir si la question de la date limite est bien réglée. Il y a au moins un certain nombre de dispositions dans la formulation actuelle des articles 7 et 8 du projet de loi qui répondent à certaines préoccupations soulevées par la date limite du 30 juin 1994. J'y reviendrai dans un instant.

La disposition s'appliquant au refus d'accorder les réclamations faisant état d'une diffamation a été supprimée. Aucune disposition du projet de loi n'empêche désormais qu'une réclamation faisant état d'une diffamation puisse suivre normalement son cours.

L'une des choses qui n'a pas été changée, c'est le refus d'accorder une réclamation au titre des dommages non compensatoires ou aggravés.

Sur les trois points que nous avons examinés en janvier, il y en a un qui reste tel quel et deux qui ont été réglés.

Je traiterai tout d'abord de la question de la diffamation puisque cette disposition a été purement et simplement supprimée. J'imagine que le problème est désormais réglé à moins que des questions particulières soient posées à ce sujet.

Pour ce qui est de la date limite, j'imagine qu'il pourra toujours y avoir des discussions et que l'on pourra encore débattre de la question de savoir si les préoccupations soulevées par M. Monahan et M. Chipecur, et dans une moindre mesure par moi-même, ont été réglées dans la formation actuelle des règlements.

J'aurai dans cette introduction une observation à faire au sujet du projet de loi d'origine. J'ai relu les témoignages, dont la transcription commence à être assez longue et, si je ne me trompe, le professeur Monahan a déclaré en janvier que le gouvernement démontrait, par ses amendements, qu'il avait le sentiment que le projet de loi n'était pas constitutionnel. Le témoin a semblé indiquer que le gouvernement avait apporté des changements parce qu'il reconnaissait qu'il y avait des difficultés, soit avec la règle de droit, soit avec la Déclaration des droits.

Je me suis opposé à cette interprétation à l'époque et je le fais encore aujourd'hui. Les amendements ont rendu le projet de loi davantage conforme à la Constitution. Toutefois, le ministre de la Justice, M. Rock, a indiqué à votre comité qu'à son avis le projet de loi restait constitutionnel dans sa forme d'origine. C'est sous cette forme qu'il l'a entériné et il a déclaré que de toute façon ces modifications aidaient à asseoir cette constitutionnalité mais qu'il s'en tenait à sa position d'origine.

[Text]

The amendments do not necessarily suggest that the bill in its original form was unconstitutional. There may have been other policy problems addressed, but not constitutional ones, according to the minister.

It is clear in his testimony to you, which I read, that that is his position as well.

Before we come to the more complicated issue of the cut-off date, I will deal with the third part of Mr. Monahan's concerns about non-compensatory damages. I hope everyone has the April version of the amendments. I refer to clause 8(4)(e) which was also in the original amendments. It says that an award may not be made in respect of non-compensatory, punitive, exemplary or aggravated damages. That is clarified further in the next clause.

That was an item of concern expressed by various witnesses in the January hearing and that part has not been changed. They have responded to the other two, but not to that one.

The obvious question is whether you should be concerned about that. If three concerns are raised and two are responded to but not to the third, should you be concerned? In my view, you should not, because I believe that was the weakest of the various concerns expressed.

I shared with Professor Monahan, Mr. Chipeur and others a considerable concern about the cut-off date as originally stated. I will come back to that.

I raised some questions about whether a denial of defamation raised Charter questions which I had not seen in it before. However, I had no difficulty then and I have no difficulty now with that particular denial of those kinds of damages.

In his written submission in January, Professor Monahan referred to this at pages six and seven. His concern, among others, was that claims for abuse of power in the *Roncarelli v. Duplessis* sense might be at least limited by that section. Exemplary or punitive damages of the kind you might want to give in extreme cases such as *Roncarelli v. Duplessis* would be limited.

That gets us into one of these tricky lawyer arguments about how widely or how narrowly you would read that clause. Clauses 8(1) and 7(1) both refer to a particular kind of claim. In fact, clause 8(1) states:

In any action or proceeding referred to in subsection 7(1), an award of damages may be made only in respect claims...

Claims are then listed. Clause 8(4) refers back to clause 8(1), which in turns refers back to clause 7(1). Clause 7(1) lists five particular items that are included in that.

[Traduction]

Les amendements ne laissent pas nécessairement entendre que le projet de loi, sous sa forme d'origine, n'était pas conforme à la Constitution. Selon le ministre, d'autres problèmes peuvent avoir été réglés d'un point de vue politique, mais pas d'un point de vue constitutionnel.

J'ai lu le témoignage présenté par le ministre devant votre comité et il est clair que lui aussi pense comme moi.

Avant d'en arriver à la question plus délicate de la date limite j'aborderai la troisième préoccupation de M. Monahan, celle qui a trait aux dommages non compensatoires. J'espère que tout le monde a la formulation des amendements du mois d'avril. Je vous renvoie à l'alinéa 8(4)e), qui figurait aussi dans les amendements d'origine. On nous dit que l'on ne peut accorder aucune indemnité à l'égard des dommages non compensatoires, punitifs, exemplaires ou majorés. L'article suivant précise encore cette formulation.

Il s'agissait là d'un sujet de préoccupation exprimé par différents témoins lors des audiences de janvier et cette disposition n'a pas été changée. On a modifié les deux autres, mais pas celle-là.

La question qui se pose à l'évidence, c'est de savoir si cela doit vous inquiéter. À partir du moment où l'on a fait état de trois préoccupations et où deux d'entre elles ont été réglées mais non la troisième, avez-vous des raisons de vous inquiéter? À mon avis, ce n'est pas le cas, parce que je considère que c'était le plus faible des trois sujets de préoccupation exprimés.

Avec le professeur Monahan, M. Chipeur et d'autres intervenants, je me suis montré très préoccupé par la date limite telle qu'elle était fixée à l'origine. J'y reviendrai tout à l'heure.

Je me suis interrogé sur la question de savoir si le refus d'accorder des réclamations faisant état d'une diffamation soulevait des questions imprévues au titre de la Charte. Toutefois, je ne voyais aucune objection à l'époque et je n'en vois toujours pas pour ce qui est du refus de reconnaître ce type de dommages particuliers.

Le professeur Monahan a évoqué cette question aux pages 6 et 7 du mémoire qu'il a déposé en janvier. Il se préoccupait, entre autres, du fait que les réclamations présentées au titre d'un abus de pouvoir au sens où on l'entend dans l'arrêt *Roncarelli v. Duplessis* auraient pu au minimum être limitées par cet article. Les dommages-intérêts de type exemplaire ou punitif que l'on pourrait décider d'accorder dans des cas extrêmes comme celui de l'affaire *Roncarelli v. Duplessis* seraient limités.

Cela nous mène à des arguties d'avocat sur l'interprétation large ou restreinte de cette disposition. Les paragraphes 8(1) et 7(1) se rapportent tous deux à ce genre de réclamation. D'ailleurs, le paragraphe 8(1) dispose:

Dans les actions ou autres procédures visées au paragraphe 7(1), une indemnité sous la forme de dommages-intérêts ne peut être accordée qu'à l'égard des réclamations...

Suit la liste de ces réclamations. Le paragraphe 8(4) renvoie au paragraphe 8(1) qui, à son tour, renvoie au paragraphe 7(1). Le paragraphe 7(1) dresse la liste des cinq cas particuliers qui sont prévus.

[Texte]

Whether an abuse of power claim of the kind that concerned Professor Monahan in January is excluded depends very much on how broadly you interpret the language of the clause 8(4)(e) exclusion and the various kinds of proceedings referred to in clause 7(1).

From my reading, I would suggest that it would not exclude a claim, if there were a case proven of abuse of power.

Clause 7(1)(e) states:

anything done by the Government of Canada in relation to the announcement or the cancellation of any agreement,

That may be broad enough to encompass that, and I realize that that is a possibility. I suggest that the proper interpretation principles of constitutional law, though, would suggest that you should not, unless the language clearly dictates this, exclude a constitutional claim; that, wherever possible, legislative language should be read in such a way as to not deny proper access to the courts on constitutional questions.

To the extent that there is a constitutional claim, I would suggest that that would not, on a proper constitutional reading, be excluded there.

That, at least at the time, was the major concern which Professor Monahan expressed about that section.

The other point I wish to make in relation to that section and to why I am not troubled by it not being addressed is also an important point about all of the constitutional challenges in this case, and that is that the limitation of damages, in my view, is a substantive and not a procedural matter. There seems to be pretty widespread agreement among the various expert witnesses, at least on this point, that whether or not we like it, in a parliamentary system Parliament can make the substantive law so long as they do not violate particular sections of the Constitution.

One of the areas in which there has been a great debate is as to whether there has been a fair hearing here. On that front, things such as the cut-off date were of concern. However, the question as to the quantification of damages or the categories of damages seems to me to be classically the kinds of things that legislators can do, and that that is consistent with the supremacy of Parliament, even in a constitutional structure, so long as they do that in a way which does not violate express provisions of the Constitution.

I refer you back to my original brief of October of 1994 wherein I suggested that I still did not see any particular provisions of the Constitution which were violated; not the rule of law, the division of powers, the Charter, or the Bill of Rights, which is not constitutional but quasi-constitutional.

[Translation]

L'exclusion éventuelle d'un abus de pouvoir du type de ceux qui inquiétaient le professeur Monahan en janvier dépendra en grande partie de l'interprétation plus ou moins large des cas d'exclusion prévus par l'alinéa 8(4)e) et des différents types de procédure mentionnés au paragraphe 7(1).

D'après mon interprétation, il m'apparaît que ces dispositions n'excluent pas une réclamation en cas d'abus de pouvoir avéré.

L'alinéa 7(1)e) dispose:

toute mesure prise par le gouvernement du Canada à l'égard de l'annonce de l'annulation des accords.

Voilà qui est suffisamment large pour englober cette possibilité, et je comprends bien qu'elle existe. Il n'en reste pas moins qu'à mon avis, si l'on applique bien les principes d'interprétation du droit constitutionnel, on ne peut pas, à moins d'une formulation expresse, exclure une réclamation en matière constitutionnelle; dans toute la mesure du possible, la loi doit être interprétée de manière à ne pas empêcher indûment les citoyens de recourir aux tribunaux sur des questions constitutionnelles.

Dans la mesure où il y a une réclamation constitutionnelle, je suis d'avis qu'une bonne application des principes d'interprétation en matière constitutionnelle ne permet pas d'inclure cette possibilité.

Voilà quelle était, du moins à l'époque, la principale préoccupation du professeur Monahan au sujet de cet article.

Une autre chose que je veux dire au sujet de cet article en expliquant pour quelle raison je ne suis pas gêné par le fait que l'on n'ait pas réglé la question, et c'est aussi un élément important pour toutes les contestations de type constitutionnel qui sont présentées dans cette affaire, c'est que la limitation des dommages-intérêts relève à mon avis des questions de fond et non pas des questions de procédure. Les témoins agissant à titre d'experts semblent largement s'accorder, du moins sur ce point, pour dire que dans un système parlementaire, que ça nous plaise ou non, le Parlement a le loisir d'adopter des lois sur des questions de fond tant qu'il n'enfreint pas des articles précis de la Constitution.

On a largement débattu la question de savoir s'il y avait eu une audition impartiale ici. Sur ce point, des éléments tels que la date limite étaient préoccupants. Il m'apparaît cependant que des questions telles que la quantification ou l'établissement des catégories de dommages-intérêts relèvent classiquement des prérogatives du législateur, et que cela est conforme à la suprématie du Parlement, même dans un schéma constitutionnel, dans la mesure où on agit de manière à ne pas enfreindre des dispositions expresses de la Constitution.

Je vous renvoie au mémoire que j'ai présenté à l'origine en octobre 1994, dans lequel j'indiquais que je ne voyais toujours pas quelles étaient les dispositions particulières de la Constitution qui avaient été enfreintes; ni la règle de droit, ni la division des pouvoirs, ni la Charte, ni la Déclaration des droits, qui n'est pas un texte constitutionnel mais un texte quasi constitutionnel.

[Text]

In my research on this point I reread all the testimony and evidence. I was interested to discover that in his submission Mr. Chipeur also made a distinction between matters procedural and matters substantive. His concern in respect of the Bill of Rights, which was his major concern, was that there may have been, in the early version, some violation of the Bill of Rights because there was not a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice. When pressed on whether he regarded the substantive limitations on aggravated damages and defamation to be in the same category as the cut-off date, his answer was that he did not. The reason he did not was the distinction between procedural and substantive.

In the transcript of January 17, 1995 there is a very brief exchange between Senator Lynch-Staunton and Mr. Chipeur which makes the point I am trying to make. It reads as follows:

Senator Lynch-Staunton: Thus, speaking as a constitutionalist, you have no objection to the government imposing exclusions on, or denying access for, certain claimants, a blanket denial?

Mr. Chipeur: They are not denying access,

Senator Lynch-Staunton: They are denying access for certain claims? They can only make certain claims, but the nature of the claim is limited?

The critical part is this:

Mr. Chipeur: They are taking away substantive rights. We are saying that Parliament can take away substantive rights to compensation for expropriation.

However, if there is a substantive right out there that an individual has the right to rely upon, then section 2(e) —

— of the Bill of Rights —

— affords that person the right to a fair hearing in order to determine those rights. That is the issue. It is a procedural issue. Fair hearing, that is the question, and it continues to be a concern of ours.

Obviously, one should reread the whole testimony. I am trying not to take that out of context, but that is, in my opinion, a fair summation of one of the major concerns of the Canadian Bar Association which was that in their view the procedure followed has to be in accordance with the Bill of Rights.

For reasons I can get into in questions, if you like, I am not even sure that the Bill of Rights applies here. However, if we assume for a moment that it does, then even Mr. Chipeur and the CBA are saying that applies to a procedurally fair hearing.

One of the things which has bedeviled the legal and constitutional discussions before this committee from the beginning is the lawyerly distinction between a fair process in a procedural sense and a fair process in the more lay sense of being

[Traduction]

J'ai relu l'ensemble des témoignages et des déclarations lorsque j'ai fait mes recherches sur ce point. Je voulais savoir si, lors de son intervention, M. Chipeur avait aussi établi une distinction entre les questions de procédure et les questions de fond. Ce qui l'inquiétait surtout au sujet de la Déclaration des droits, c'était qu'il avait pu y avoir, dans la première version, une certaine infraction aux dispositions de la Déclaration des droits parce que l'on n'avait pas accordé une audition impartiale conformément aux principes de la justice fondamentale. Lorsqu'on l'a pressé d'indiquer s'il considérait les limites apportées quant au fond sur les dommages majorés ou sur la diffamation comme faisant partie de la même catégorie que la date limite, il a répondu par la négative. S'il n'assimilait pas ces deux choses, c'est en raison de la distinction entre les questions de procédure et les questions de fond.

Dans la transcription des délibérations du 17 janvier 1995, il y a un très bref échange entre le sénateur Lynch-Staunton et M. Chipeur, qui corrobore ce que j'essaie de vous faire comprendre. La teneur en est la suivante:

Le sénateur Lynch-Staunton: En tant que constitutionnaliste, vous ne vous opposez pas à ce que le gouvernement impose des exclusions ou refuse l'accès à certains requérants à ce qu'il impose une interdiction générale?

M. Chipeur: On ne leur refuse pas l'accès.

Le sénateur Lynch-Staunton: L'accès est refusé pour certaines réclamations. Seules certaines réclamations peuvent être faites, mais des restrictions en frappent le contenu.

La partie essentielle est la suivante:

M. Chipeur: Certains droits positifs sont refusés. Le Parlement peut suspendre certains droits positifs relatifs à l'indemnisation en cas d'expropriation.

Toutefois, s'il existe un droit positif sur lequel une personne puisse se fonder, dans ce cas l'alinéa 2e)...

...de la Déclaration des droits...

...lui reconnaît le droit à une audition équitable afin de faire déterminer ses droits. Voilà la question; elle a trait à la procédure. La question porte sur le droit à une audition juste et c'est ce qui continue de nous préoccuper.

Bien évidemment, il faudrait relire l'ensemble du témoignage. J'essaie de ne pas sortir les choses de leur contexte mais voilà ce qui, à mon avis, résume très justement l'une des principales préoccupations de l'Association du Barreau canadien, qui considère que la procédure suivie doit être conforme à ce qu'exige la Déclaration des droits.

Pour des raisons que je pourrai donner lorsque je répondrai à vos questions, si vous le souhaitez ainsi, je ne suis même pas sûr que la Déclaration des droits s'applique ici. En supposant toutefois que ce soit le cas, même M. Chipeur et l'ABC affirment alors que cela s'applique à l'impartialité de la procédure d'audition.

L'une des questions qui est venue dès le départ embrouiller les discussions juridiques et constitutionnelles devant votre comité est celle de la distinction que font les juristes entre l'impartialité de la procédure elle-même et l'équité et la justice de l'opération, c'est-à-dire

[Texte]

just and fair, which obviously has a substantive component. The reality of a parliamentary system is that we leave to the legislature the majority decision-making power on what is substantively fair. The courts and the constitutional structure deal more with matters of procedure.

That has changed somewhat with the Charter. For example, section 7 of the Charter, which is the fundamental justice provision, contains both substantive and procedural rights. However, I do not believe this is a Charter situation. In relation to the fair hearing parts of the Bill of Rights — which were the major concern of the Canadian Bar Association and other witnesses — it is clear that the protections are procedural. In my view, this does not fit that category. That is the major reason I am not concerned in a legal or constitutional sense about the limitation of damages in 8(4)(e).

The Chairman: I want to be clear about your distinction regarding the Canadian Charter of Rights of 1982 and the Bill of Rights of 1960. You made the distinction between substance and procedure. Obviously this is the case. However, your conclusion is that there is nothing in this bill which violates the Bill of Rights of 1960, which is quasi-constitutional.

Mr. MacKay: That is correct. In part because the Bill of Rights is limited to fair hearing in a procedural sense, and the bill — in my view even in its original form, but certainly in its amended form — does not have procedural violations, I see no violation of the Bill of Rights.

I could elaborate upon why I do not think the Charter, which does have both substantive and procedural guarantees, does not apply here. That point was developed in my original brief in October 1994. I would be happy to cover again why I think section 7 of the Charter, which has both substantive and procedural components, does not apply.

As I developed in my original brief, it is my view that the Bill of Rights may not even apply, in any event, to corporations under section 2(e) of the Bill of Rights. However, even if it does, provisions such as quantification or categories of damages do not fit that kind of procedural definition.

Senator Lynch-Staunton: In October you told us that you had been retained by the Department of Justice to give an opinion on this issue, which is perfectly proper and appropriate. Are you still giving advice to the Department of Justice?

Mr. MacKay: I am not giving advice to the Department of Justice. I did not see these amendments before they were sent to me.

[Translation]

font appel bien évidemment à un élément de fond. En réalité, dans le système parlementaire, nous avons un Parlement qui prend les décisions à la majorité pour savoir ce qui est juste quant au fond. Les tribunaux et la Constitution traitent davantage des questions de procédure.

Tout cela a changé quelque peu, en raison de la Charte. Ainsi, l'article 7 de la Charte, qui traite des questions de justice fondamentale, comporte à la fois des droits qui portent sur le fond et sur la procédure. Je ne crois pas toutefois qu'il y ait là une situation qui relève de la Charte. Pour ce qui est des dispositions de la Déclaration des droits qui traitent de l'impartialité de l'audition (je crois que c'était là la grande préoccupation de l'Association du Barreau canadien et d'autres témoins) il est clair que les protections accordées ont trait à la procédure. À mon avis, nous ne sommes pas ici dans le même cas d'espèce. C'est la principale raison pour laquelle je ne suis pas préoccupé sur le plan juridique ou constitutionnel par la limitation des dommages-intérêts prévue à l'alinéa 8(4)e).

Le président: Je veux bien comprendre la distinction que vous faites entre la Charte canadienne des droits de 1982 et la Déclaration des droits de 1960. Vous avez établi une distinction entre les questions de fond et les questions de procédure. C'est évidemment le cas en l'espèce. Toutefois, vous concluez que ce projet de loi n'enfreint aucunement les dispositions de la Déclaration des droits de 1960, qui est quasi constitutionnelle.

M. MacKay: C'est exact. En partie en raison du fait que la Déclaration des droits se limite à une audition impartiale sur le plan de la procédure et que le projet de loi (même dans sa forme originale, à mon avis, mais de toute façon une fois amendé) n'enfreint aucunement les règles de procédure, je ne vois aucune infraction aux dispositions de la Déclaration des droits.

Je pourrais vous donner des précisions pour vous indiquer pour quelle raison je considère que la Charte, qui prévoit à la fois des garanties de fond et de procédure, ne s'applique pas en l'espèce. J'ai développé cet argument dans le mémoire que j'ai présenté à l'origine en octobre 1994. Je me ferai un plaisir de vous expliquer à nouveau pour quelle raison je considère que l'article 7 de la Charte, qui comporte à la fois des règles de fond et de procédure, ne s'applique pas ici.

Comme je l'ai exposé dans le mémoire que j'ai présenté à l'origine, je considère que la Déclaration des droits ne s'applique peut-être même pas, de toute façon, aux sociétés aux termes de son alinéa 2e). Toutefois, même si c'est le cas, des dispositions telles que la quantification ou l'établissement des catégories de dommages-intérêts ne répondent pas à ce type de définition liée à la procédure.

Le sénateur Lynch-Staunton: Vous nous avez dit en octobre que le ministère de la Justice avait retenu vos services pour que vous lui donniez un avis sur cette question, ce qui est tout à fait légitime et approprié. Est-ce que vous continuez à conseiller le ministère de la Justice?

M. MacKay: Je ne donne aucun avis au ministère de la Justice. Je n'ai vu ces amendements que lorsqu'ils m'ont été envoyés.

[Text]

Senator Lynch-Staunton: I am not suggesting anything. I will ask Mr. Monahan the same question since he had been retained by the consortium at a particular time.

There is a strong argument in favour of the government being allowed to deny access for certain claims. However, does clause 8(4)(b) not go further than that when it says "any fee paid for the purpose of lobbying a public office holder"? That is not only denying access for certain claims but is denying access of certain people to go for certain claims.

I do not accept it, but I can see the argument that Parliament has a right to pose certain conditions as to the type of claims which can be brought to a third party. However, the amendment seems to go further and say that if you are engaged in a certain recognized, legitimate profession, you cannot go to court for any claim.

Mr. MacKay: There are two responses to that. I would still categorize that as substantive rather than procedural, although that is probably not critical. The bigger question you raised is that there may be, in a generalized sense, an unfairness here. In the previous hearings there was a lot of questioning about why certain groups, such as lobbyists, are singled out for different treatment from lawyers and others.

My answer now would be the same as that which I gave previously. In order for it to be a constitutional problem, there must be some violation of a provision of the Constitution. In my view, there is no such a violation. Even though, in the lay sense, it is discriminatory — it is treating a group of people differently from other claimants — in a constitutional sense it is not discriminatory within the meaning of section 15 of the Charter because of the way that section has been interpreted by the Supreme Court of Canada in *Andrews*.

In my testimony in January I stated that they require the discrimination to be in relation to discrete and insular minorities, people who are disadvantaged. There are a series of cases rejecting claims such as this one as violating section 15.

That is really the nature of the objection to that. I understand your approach in a general sense. You ask why one group in society is being treated differently from another with no particular justification for that. My response to that is that is only a problem if it is a type of discrimination which is prohibited by our Constitution. Discrimination against lobbyists is not a prohibited ground in human rights codes or in the Charter. The same would be true if it were lawyers, doctors or any other profession.

[Traduction]

Le sénateur Lynch-Staunton: Je ne veux rien insinuer. Je poserai à M. Monahan la même question étant donné que ses services ont été retenus par le consortium à un moment donné.

On avance un solide argument en faveur du gouvernement lorsqu'on dit qu'il a le droit de refuser la possibilité de faire certaines réclamations. Toutefois, est-ce que l'alinéa 8(4)b) ne va pas plus loin que cela en parlant «des sommes versées pour le lobbying auprès des titulaires d'une charge publique»? On ne refuse pas ici simplement la possibilité de faire certaines réclamations, mais la possibilité d'avoir accès à certaines personnes pour présenter certaines réclamations.

C'est une chose que je n'accepte pas, mais je peux comprendre que l'on puisse soutenir que le Parlement a le droit de poser certaines conditions concernant le type de réclamation qui peut être présenté à un tiers. Cet amendement va cependant plus loin en mentionnant qu'une personne faisant partie d'une certaine profession reconnue et légitime ne peut pas aller devant un tribunal pour présenter une réclamation.

M. MacKay: Il y a deux réponses à cela. Je dirai là encore que c'est une question de fond et non pas une question de procédure même si cette distinction n'est probablement pas essentielle. La grosse question que vous soulevez c'est qu'il peut y avoir, d'un point de vue général, un manque d'équité ici. Lors des audiences antérieures, on s'est beaucoup interrogé sur le fait que certaines catégories de personnes, comme les lobbyistes, se voyaient peut-être accorder un traitement différent de celui des avocats ou des membres d'autres professions.

Je vous donnerai ici la même réponse que celle que je vous ai donnée antérieurement. Pour qu'il y ait une difficulté d'ordre constitutionnel, il faut que l'on enfreigne une disposition de la Constitution. À mon avis, il n'y a pas eu une telle infraction. Même si, pour le profane, c'est une mesure discriminatoire (puisque l'on traite différemment les réclamations d'une certaine catégorie de gens par rapport à celles d'autres personnes) d'un point de vue constitutionnel elle n'est pas discriminatoire au sens où l'entend l'article 15 de la Charte en raison de la façon dont la Cour suprême du Canada a interprété cet article dans l'arrêt *Andrews*.

Dans mon témoignage de janvier, j'ai indiqué qu'aux yeux de la Cour il faut que la discrimination soit faite à l'encontre d'une minorité bien précise et individualisée, composée de gens désavantagés. Il y a toute une série de précédents qui rejettent les cas de discrimination au titre de l'article 15 dans des affaires comme celles-ci.

Voilà en fait quelle est la nature de l'objection sur ce point. Je comprends votre argumentation d'un point de vue général. Vous me demandez pourquoi un groupe donné au sein de la société est traité différemment d'un autre sans aucune justification particulière. Je vous réponds que cela ne pose un problème que s'il s'agit d'un type de discrimination interdit par notre Constitution. La discrimination envers les lobbyistes n'est pas un cas de discrimination interdit par les codes sur les droits de la personne ou par la Charte. Il en serait de même s'il s'agissait d'avocats, de médecins ou de membres de toute autre profession.

[Texte]

If they were to say, for example, by contrast, that lobbyists who are male could make a claim and lobbyists who are female could not, there would clearly be a constitutional problem, because section 15 says that discrimination based on sex is a violation of our Charter. Therefore, if the provision were based on sex, disability, race or ethnic origin, that would be a constitutional problem. However, basing it on a profession is not a constitutional problem, although it may be a policy problem.

Senator Lynch-Staunton: I would accept that it may not be a constitutional problem, but certainly it is a fundamental problem when legislation is passed discriminating so blatantly against a profession or an activity for no other reason than we do not like them.

Mr. MacKay: It is a matter of definition. I would see that more as a matter of policy. Whether it is good policy or whether it is something we should do is different from whether it is constitutional. In order to violate the Constitution, there must be a violation of a particular provision of the original 1867 Constitution, the Charter or the 1982 Constitution. I see no violation of any of those in that.

Senator Lynch-Staunton: Except there is a violation of access to the courts by absolutely denying it to a category of people who, in the minds of many of us, whether their profession is one we support or not, should have access to the courts.

Mr. MacKay: That is one way to frame it, that for that particular group there is denial of access to the courts. That is true.

Senator Doyle: To make the obvious point, if it had been lawyers that were excluded, would there have been the same approach that it is not affecting anything because they are lawyers?

Mr. MacKay: The legal answer would clearly be yes. It does not matter legally whether it is lawyers, doctors, accountants or lobbyists. Unless they are violating one of the prohibited grounds, they are not protected in the Constitution. Whether it would be the same answer politically I will leave in your domain, but legally I would say it would be the same answer.

Senator Doyle: Do you say that even though lawyers might be considered requisite to anyone else jointly making a case?

Let us say you are a journalist and you wish to have your case made. You hire a lawyer. They would not acquire constitutional validity.

Mr. MacKay: No. It might affect the policy, but I do not think it would change the constitutional position.

[Translation]

Si par contre, on disait par exemple, que parmi les lobbyistes, les hommes peuvent présenter une réclamation alors que les femmes ne le peuvent pas, il y aurait évidemment un problème sur le plan constitutionnel étant donné que l'article 15 dispose que toute discrimination fondée sur le sexe enfreint notre Charte. Il y aurait donc un problème du point de vue constitutionnel si cette disposition était fondée sur le sexe, une déficience, la race ou l'origine ethnique. Il n'y a aucun problème, par contre, si elle est fondée sur l'appartenance à une profession, même si cela peut entraîner des difficultés d'un point de vue politique.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je reconnais que ce n'est peut-être pas un problème sur le plan constitutionnel, mais une loi qui fait preuve d'une discrimination aussi éhontée à l'encontre d'une profession ou d'une activité pour la seule raison qu'elle peut déplaire n'en soulève pas moins des difficultés fondamentales.

M. MacKay: C'est une question de définition. Je dirai que cela relève de la politique. Savoir si cela relève d'une bonne politique ou si c'est quelque chose que l'on aurait dû faire ne revient pas au même que de savoir si c'est constitutionnel. Pour que cela soit contraire à la Constitution, il faut que l'on ait enfreint une disposition précise de la Constitution originale de 1867, de la Charte ou de la Constitution de 1982. Je ne vois aucune infraction à ce titre.

Le sénateur Lynch-Staunton: Sauf si l'on enfreint les dispositions ayant trait à la possibilité d'un recours en justice en le refusant de manière absolue à une catégorie de gens qui, aux yeux de nombre d'entre nous, que leur profession nous agrée ou pas, doivent pouvoir s'adresser aux tribunaux.

M. MacKay: C'est une façon de formuler la chose en disant qu'on refuse la possibilité à ce groupe particulier de recourir aux tribunaux. C'est vrai.

Le sénateur Doyle: Pour bien mettre les choses en perspective, si c'était les avocats qui avaient été exclus, est-ce que l'on se montrerait aussi tiède en disant qu'aucun préjudice n'est causé parce que ce sont des avocats?

M. MacKay: D'un point de vue juridique oui, absolument. Juridiquement, il est indifférent de savoir si ce sont des avocats, des médecins, des comptables ou des lobbyistes. Tant que l'on n'a pas contrevenu à l'un des motifs d'interdiction, aucune protection n'est accordée par la Constitution. Quant à savoir s'il en irait de même sur le plan politique, je laisse la chose à votre appréciation, mais d'un point de vue juridique, je dois dire que la réponse serait la même.

Le sénateur Doyle: Voulez-vous dire qu'il en serait ainsi même si les avocats pourraient être jugés indispensables à un recours en justice présenté par quelqu'un d'autre?

Imaginons que vous soyez un journaliste et que vous vouliez présenter votre cause. Vous engagez un avocat. Il n'obtiendrait pas une reconnaissance constitutionnelle.

M. MacKay: Non. Il pourrait y avoir des effets politiques, mais je ne crois pas que ça changerait le point de vue constitutionnel.

[Text]

Senator Stanbury: The wording of subclause 8(4)(b) is that no award of damages shall be made in respect of "any fee paid for the purpose of lobbying a public office holder...". As I see it, that does not prevent a lobbyist from being paid. It prevents one of the contractors from being reimbursed. Surely that is not discriminatory.

Mr. MacKay: I think that is the correct reading of the subclause.

Senator Stanbury: There is no personal discrimination.

Mr. MacKay: As with the other subclauses of clause 8, this is tied to claims under clause 7 as well. It only refers to lobbyists in respect of this particular contractual situation. It is not limiting claims generally for expenses for lobbyists in other situations. It is tied to this particular legislation and the actions and proceedings set out in subclause 7(1) as well. That is a second limitation.

Senator Stanbury: When you were speaking to Senator Lynch-Staunton, it sounded as though you agreed it may potentially be a constitutional offence.

Mr. MacKay: I did not agree it was a constitutional offence. I said it may be offensive in some general sense, but not in a constitutional sense.

Senator Stanbury: That is what I wanted to clarify.

Senator Jessiman: Professor, I should like to read you subsection 15(1) of the Charter of Rights and Freedoms:

Every individual is equal before and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law, without discrimination...

Are you telling me that those words are modified by the words which follow? The next part sets out certain examples. Is it not correct that the first part of the subsection speaks by itself? I should like you to answer "yes" or "no".

Mr. MacKay: It is difficult to answer exactly "yes" or "no". I would say that part of the subsection is modified by the following sections. However, the more important point is that the Supreme Court of Canada, in interpreting the part of the subsection which you just read, put limitations on it.

I agree that one of the things which distinguishes section 15 of the Charter from the prohibitions against discrimination in a lot of human rights codes is that there is no set list. I think that is the point you are attempting to make. The second part of that subclause goes on to outline a set of prohibited grounds, but the first part says there is to be no discrimination and, in particular, there are examples. That is a correct reading of that subsection.

[Traduction]

Le sénateur Stanbury: Selon la formulation de l'alinéa 8(4)b), aucune indemnité ne peut être accordée à l'égard des sommes versées pour lobbyisme auprès des titulaires d'une charge publique...». Selon mon interprétation, cela n'empêche pas un lobbyiste d'être payé. On empêche l'un des entrepreneurs d'être remboursé. Ce n'est certainement pas discriminatoire.

M. MacKay: Je pense que c'est la bonne interprétation de cet alinéa.

Le sénateur Stanbury: Il n'y a aucune discrimination contre les personnes.

M. MacKay: Comme tous les autres alinéas de l'article celui-ci renvoie aussi à l'article 7. Il ne se rapporte aux lobbyistes qu'au sujet de cette situation contractuelle en particulier. Il ne limite pas les réclamations présentées de manière générale par les lobbyistes pour se faire rembourser leurs frais dans d'autres situations. Il est lié à ce projet de loi en particulier et aux actions et autres procédures exposées par ailleurs au paragraphe 7(1). C'est une deuxième restriction.

Le sénateur Stanbury: En répondant au sénateur Lynch-Staunton, vous avez semblé convenir avec lui qu'il y avait peut-être une infraction sur le plan constitutionnel.

M. MacKay: Je n'ai pas convenu qu'il y avait une infraction sur le plan constitutionnel. J'ai dit qu'on pourrait y avoir une infraction d'un point de vue général, mais pas sur le plan constitutionnel.

Le sénateur Stanbury: C'est ce que je voulais faire préciser.

Le sénateur Jessiman: Professeur, laissez-moi vous lire le paragraphe 15(1) de la Charte des droits et libertés:

La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination

Êtes-vous en train de me dire que cette formulation est modifiée par les termes qui suivent? Dans la partie qui suit, on nous donne un certain nombre d'exemples. N'est-il pas exact d'affirmer que la première partie de ce paragraphe se suffit à elle-même? J'aimerais que vous me répondiez pas oui ou par non.

M. MacKay: Il est difficile de vous répondre précisément pas oui ou par non. Je dirai que cette partie du paragraphe est modifiée par les articles qui suivent. L'essentiel, toutefois, c'est que la Cour suprême du Canada, en interprétant la première partie du paragraphe que vous venez de nous lire, lui a appliqué un certain nombre de restrictions.

Je conviens avec vous que l'une des distinctions que l'on peut faire entre l'article 15 de la Charte et les dispositions qui vont à l'encontre de la discrimination dans un grand nombre de codes des droits de la personne, c'est qu'il n'y a pas de liste préétablie. Je pense que c'est l'argument que vous voulez faire valoir. La deuxième partie de ce paragraphe précise ensuite un certain nombre de cas de discrimination interdits, mais dans la première partie on nous dit simplement qu'il ne doit pas y avoir de discrimination en donnant ensuite des exemples. C'est la bonne façon d'interpréter ce paragraphe.

[Texte]

In the *Andrews* decision, the leading case in interpreting this section, the Supreme Court of Canada said that in giving meaning to that first more general part of the subsection, they would be limited to two things: the actual kinds of prohibitions listed in the second part and analogous grounds — similar kinds of discrimination. In particular, they tied it to groups that were, as they saw it, disadvantaged or discrete and insular minorities in society. In doing so, the court expressly excluded a wider range of claims of the type we are now talking about.

You are correct that the words are not modified so much by the words that follow it as they are by the Supreme Court of Canada, which has limited the discrimination to certain groups and not all groups. It is not widely known that section 15 has been limited in a way by the courts that might make it narrower than it appears on paper.

The Chairman: You apply the rule of *ejusdem generis*, that is the same nature, to section 15 of the Charter when you say there is no discrimination.

Mr. MacKay: That is true. In a sense, in the *Andrews* decision the Supreme Court looked at those listed grounds for help in deciding what other grounds should be included in the first more general part of the subsection, which is the *ejusdem generis* rule. They may not have used that exact language, but that is the gist of what the court did. In any event, the court made it clear that not all discriminations were covered by section 15.

Senator MacDonald: The amended version of clause 3 would say:

The agreements are hereby declared to have no legal effect after December 15, 1993.

I have read that a civil right, once created by Parliament, cannot be obliterated by Parliament, with certain exceptions. Does Bill C-22 not purport to erase a civil right retrospectively?

Mr. MacKay: I presume you are talking about civil rights in the American sense rather than in the Canadian Constitution sense. In the Canadian Constitution, property and civil rights are provincial jurisdiction. Property and civil rights are things such as contracts, property tort — rights you can claim in a civil court. The American sense of civil rights is rights against non-discrimination, et cetera.

I presume you are referring more to civil rights in terms of the right to sue in court.

Senator MacDonald: No. I was thinking of prospective appeals, suspension, destruction of rights.

[Translation]

Dans l'arrêt *Andrews*, qui fait autorité pour interpréter cet article, la Cour suprême du Canada a déclaré que pour interpréter la première partie de ce paragraphe, de portée plus générale, elle sera limitée par deux choses: la nature véritable des motifs d'interdiction exposés dans la deuxième partie et l'existence de motifs analogues, de types de discrimination similaires. En particulier, la Cour a rattaché ces motifs à des catégories de personnes qui à ses yeux étaient désavantagées, bien individualisées et homogènes au sein de la société. Ce faisant, elle a expressément exclu tout un ensemble de réclamations plus larges du type de celles que nous considérons ici.

Vous avez raison de dire que cette formulation n'est pas tant modifiée par les termes qui suivent que par l'interprétation qu'en a donnée la Cour suprême du Canada, qui a limité les cas de discrimination à certaines catégories de personnes sans l'étendre à toutes les catégories. On ne se rend pas compte généralement que la portée de l'article 15 a été limitée par les tribunaux d'une manière qui en rend l'application plus limitée que cela n'apparaît à la lettre.

Le président: Vous appliquez à l'article 15 de la Charte la règle *ejusdem generis*, soit aux choses de même nature, lorsque vous nous dites qu'il n'y a pas de discrimination.

M. MacKay: C'est exact. Dans un certain sens, la Cour suprême s'est penchée dans l'arrêt *Andrews* sur les motifs de discrimination dont on avait dressé la liste, qui l'ont aidée à décider quels autres motifs pouvaient être englobés dans la première partie plus générale du paragraphe, ce qui revient en fait à appliquer la règle *ejusdem generis*. Ce n'est peut-être pas exactement la formulation qu'elle a donnée, mais c'est en substance ce qu'a fait la Cour. Quoi qu'il en soit, la Cour a bien précisé que tous les cas de discrimination n'étaient pas couverts par l'article 15.

Le sénateur MacDonald: La formulation amendée de l'article 3 est la suivante:

Il est déclaré que, par application de la présente loi, les accords n'ont aucun effet juridique après le 15 décembre 1993.

J'ai lu qu'un droit civil, à quelques exceptions près, ne peut être abrogé par le Parlement une fois que celui-ci l'a créé. Est-ce que le projet de loi C-22 ne vise pas à abroger rétroactivement un droit civil?

M. MacKay: J'imagine que vous parlez des droits civils au sens où l'entendent les États-Unis et non pas au sens de la Constitution canadienne. Dans la Constitution canadienne, les droits de propriété et les droits civils relèvent de la compétence provinciale. Les droits de propriété et les droits civils portent sur des choses telles que les contrats, la responsabilité délictuelle en matière civile, des droits que l'on peut faire valoir devant un tribunal civil. Au sens où l'entendent les États-Unis, les droits civils sont les droits qui s'opposent à la discrimination, et cetera.

J'imagine que vous parlez ici davantage de droits civils comme le droit de poursuivre en justice.

Le sénateur MacDonald: Non. Je pensais aux appels a posteriori, à la suspension et à la destruction des droits.

[Text]

Mr. MacKay: Whichever one of those definitions you take, my answer would be similar. Certainly the right to go to court and sue for breach of contract can be modified by a legislature. There may be common law presumptions — which is probably what you are referring to — against reading legislative language as taking away civil rights or property rights that have been protected. However, the supremacy of Parliament position would be that as long as legislators speak clearly, they can change those, so long as they do not violate express provisions of the Constitution.

We then get into civil rights in the second sense you talked about. They can take away those rights as long as they are acting in their jurisdiction — either section 92 or section 91 of the Constitution Act, 1867 — and as long as they are not violating any other constitutional provision, such as the provisions in the Charter of Rights or aboriginal rights in section 35, for example. As long as they do not violate any of those express provisions, they can take away rights that have been given.

One example is the Workers Compensation Act in Newfoundland. There was an early challenge to the court saying that the legislation took away the right to sue in tort. Normally, an injured worker could go to court and sue the employer for injuries suffered. The workers compensation scheme took that right away and replaced it with an administrative structure which set more limited remedies for which you did not have to go to court. The suggestion was that that was a violation. The Supreme Court of Canada said that they could do that, that that was not an equality violation of the Charter.

Senator MacDonald: Therefore, you do not think that Bill C-22 purports to erase a civil right retrospectively?

Mr. MacKay: Whether or not I think that, even if it does purport to erase a civil right, Parliament does have the power to do that so long as they do it in a way that does not violate the provisions of the Constitution.

“Retrospectively” raises another question. There is another principle of interpretation which is that, where possible, legislation should not be read as being retroactive. Wherever possible, you should read it as being henceforward, although, again, if the language is clear, they can do that. That would get us directly into the business of the cut-off date and whether or not the limitation on the time is a problem. I will come back to that point. The retroactive part is a separate point.

Many people have difficulty with the concept that in a parliamentary structure there is still a great deal of power left in Parliament to make substantive changes. The real limits on that must be within the four corners of the constitutional documents. That takes me back to my original submission that I still have not

[Traduction]

M. MacKay: Quelles que soient les définitions que vous donniez, ma réponse sera la même. Une assemblée législative peut certainement modifier le droit de se présenter devant un tribunal et de poursuivre pour rupture de contrat. Il peut y avoir des présomptions en common law (et c'est probablement à cela que vous vous référez) qui s'opposent à ce que l'on interprète le texte législatif de manière à entraîner la suppression de droits civils ou de droits de propriété qui ont été protégés. Toutefois, en raison de la primauté du Parlement, tant que le législateur parle clairement, il peut modifier ces droits, dans la mesure où il n'enfreint pas expressément certaines dispositions de la Constitution.

Nous abordons alors la question des droits civils au sens second dont vous avez parlé. Les parlements peuvent retirer ces droits dans la mesure où ils relèvent de leur compétence (que ce soit en vertu de l'article 91 ou de l'article 92 de la Loi constitutionnelle de 1867) et dans la mesure où ils n'enfreignent aucune autre disposition constitutionnelle, que ce soit les dispositions de la Charte des droits ou les droits autochtones prévus à l'article 35, par exemple. Dans la mesure où ils n'enfreignent pas ces dispositions expresses, ils peuvent retirer des droits qui ont été accordés.

Prenons l'exemple de la Loi d'indemnisation des accidents du travail de Terre-Neuve. Dès le début, la loi a été contestée devant les tribunaux car on prétendait qu'elle retirait le droit d'intenter des poursuites en matière délictuelle. Normalement, un travailleur accidenté peut s'adresser aux tribunaux et poursuivre l'employeur en raison du préjudice subi. Le système d'indemnisation des accidents du travail a retiré ce droit et l'a remplacé par une structure administrative qui prévoit des recours plus limités n'obligeant pas à s'adresser aux tribunaux. On a allégué qu'il s'agissait là d'une infraction à la Constitution. La Cour suprême du Canada a déclaré que l'assemblée législative pouvait agir ainsi qu'il n'y avait pas infraction aux dispositions de la Charte s'appliquant à l'égalité.

Le sénateur MacDonald: Vous ne considérez donc pas que le projet de loi C-22 vise à supprimer rétroactivement un droit civil?

M. MacKay: Que je le pense ou non, même s'il se propose de supprimer un droit civil, le Parlement a le pouvoir de le faire dans la mesure où il le fait sans enfreindre les dispositions de la Constitution.

La «rétroactivité» soulève une autre question. Il y a un autre principe d'interprétation qui veut que, dans toute la mesure du possible, la loi ne doit pas être interprétée comme étant rétroactive. Chaque fois que c'est possible, il faut l'interpréter comme valant pour l'avenir même si, là encore, il est possible de le faire si on le dit clairement. Cela nous amène directement à la question de la date limite et de savoir si le fait de limiter le délai soulève ou non des difficultés. Je reviendrai sur ce point. La question de la rétroactivité est distincte.

Bien des gens ont des difficultés à accepter le principe selon lequel, dans un système parlementaire, le Parlement conserve un grand nombre de pouvoirs lorsqu'il veut procéder à des modifications de fond. Les véritables limites à ce pouvoir résident dans le texte même des documents constitutionnels. J'en reviens

[Texte]

been convinced that there are violations within the four corners of those constitutional documents.

The Chairman: Is it your contention that a section in a statute may have a retrospective effect, but it is only a question of interpretation, and, in any case, it is not against the Constitution?

Mr. MacKay: I will to answer this question by referring to the June 30, 1994 cut-off, which I wanted to come back to anyway.

My general position would be that the British parliamentary structure does allow for retroactive legislation, although, wherever possible, try to interpret that as not being the case. So the language must be very clear.

However, from rereading the testimony that was given in October and on the January amendments, my understanding was that one of Professor Monahan's major concerns about the cut-off date was not just the retroactive point but, more particularly, that there was no notice. One of the problems in the December amendments, which has been addressed in the April amendments, was not only that there is this June 30, 1994 cut-off as to when you make claims, but at that time, if you did not get it in then, that was the end of the story. Many people would not have had notice that this legislation, as amended, was going to contain that restriction.

I assume the government responded to that concern by setting up situations in clauses 8(2) and 8(3) to try to deal with that; to allow for exception and to give some notice. As I understand it, in the current version of the amendments you have 30 days after the bill is enacted to file your claims.

One of the important procedural and civil rights concerns about which you spoke has been accommodated here. Now, you still have time to make a claim after the legislation is enacted, which you did not have before. I agree with Professor Monahan's submissions in January. As stated then, there was considerable procedural problem with saying that you cannot make a claim. That has been significantly addressed by these amendments.

That partly answers your question, but it also gets us specifically into that cut-off point.

Senator Nolin: Professor MacKay, when you were here in January, you had no problem with the December amendments. Now you agree with Professor Monahan that there was a problem, and you say that problem has been fixed.

[Translation]

alors au mémoire que j'ai présenté à l'origine et je ne suis toujours pas convaincu qu'il y a eu infraction au texte même des documents constitutionnels.

Le président: Vous prétendez qu'un article de loi peut avoir un effet rétroactif, mais que c'est uniquement une question d'interprétation et que, quoi qu'il en soit, cela ne va pas à l'encontre de la Constitution?

M. MacKay: Je répondrais à cette question en vous parlant de la date limite du 30 juin 1994, à laquelle je voulais de toute façon en venir.

Je considère de manière générale que le système parlementaire britannique autorise l'adoption de lois rétroactives même si, dans toute la mesure du possible, l'interprétation qui en sera donnée s'efforcera d'affirmer le contraire. Il faut donc que la formulation de la loi soit très claire.

Toutefois, après avoir relu les témoignages qu'il a présentés en octobre ainsi qu'à l'occasion des amendements de janvier, j'ai pu comprendre que l'une des grandes préoccupations du professeur Monahan au sujet de la date limite ne portait pas seulement sur la question de la rétroactivité mais, plus précisément, sur le fait qu'il n'y avait pas eu de notification. L'un des problèmes posés par les amendements de décembre, qui a été réglé dans les amendements d'avril, portait non seulement sur le fait qu'il y avait cette date limite du 30 juin 1994 pour présenter les réclamations mais qu'à ce moment-là, si vous ne l'aviez pas fait, il n'y avait plus d'autre recours. Nombre de personnes n'avaient pas été notifiées du fait que cette restriction allait figurer dans le projet de loi une fois amendé.

Je pars du principe que le gouvernement a répondu à cette préoccupation en essayant d'y remédier avec les cas prévus aux paragraphes 8(2) et 8(3); en prévoyant des exceptions et en donnant une notification. Selon ce que je peux voir dans la formulation actuelle des amendements, les intéressés disposeront de 30 jours après l'adoption du projet de loi pour déposer leurs réclamations.

L'un des sujets de préoccupation importants sur le plan de la procédure et des droits civils dont vous avez parlé est réglé ici. On dispose désormais d'un délai suffisant pour présenter une réclamation une fois la loi adoptée, ce qui n'était pas le cas auparavant. Je suis d'accord avec l'intervention faite par le professeur Monahan en janvier. Tel qu'il était formulé à l'époque, en disant que l'on ne pouvait pas présenter une réclamation, le projet de loi soulevait d'énormes difficultés sur le plan de la procédure. C'est un problème qui a été largement réglé par ces amendements.

Voilà qui répond en partie à votre question mais qui nous ramène aussi précisément à cette date limite.

Le sénateur Nolin: Professeur MacKay, vous nous avez dit lorsque vous avez comparu en janvier que les amendements de décembre ne soulevaient pour vous aucune difficulté. Vous êtes d'accord maintenant avec le professeur Monahan pour dire qu'il y avait une difficulté, et qu'elle a été réglée.

[Text]

Mr. MacKay: In my testimony in January, which I reread just before I came in, I indicated that I did have a problem with one particular section, being the cut-off date. I did not have a problem with the non-compensatory exemplary damages provision, which has not been changed. I had some concern, although at the end of the day I did not think it was a constitutional problem, with the denial of claims for defamation. The one point which did cause me concern was the cut-off date.

You are correct in saying that I did not think those concerns were sufficiently large that I would say that it was unconstitutional, but that was the one area which most concerned me, as the testimony indicates.

The Chairman: When you left off your presentation you were speaking of the principle of fundamental justice. What were you going to say on that?

Mr. MacKay: I wanted to return to that in relation to the distinctions between the principles of fundamental justice as defined in section 7 of the Charter of Rights and section 2(e) of the Bill of Rights. The Bill of Rights has the same language and talks about the principles of fundamental justice, but it talks about them as being more procedural in nature.

In my original submission, I took the position that I do not see any violation of the Charter in this bill, and I stand by that. In particular, there is not a violation of section 7 which guarantees the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice. There are a number of reasons for that which I advance in my submission, and I will recap them.

First, as interpreted by the Supreme Court, the rights of life, liberty and security of the person have been interpreted to, by and large, include non-economic rights. They have stopped short of saying it is only in the criminal context, although Mr. Justice Lamer comes close to saying that in the *Prostitution Reference*. The court has certainly been fairly consistent in a series of cases including *Irwin Toy* and the *Prostitution Reference* in saying that generally the terms life, liberty and security of the person as protected interests do not include economic interests.

The court has been even clearer in stating, in the *Irwin Toy* case, that section 7 rights cannot be claimed by corporations; that a corporation cannot claim the life, liberty and security of the person interest. A number of the claimants here would be corporations.

Quite apart from that, the most important point is that the court has taken a fairly consistent stand in saying that those kinds of interests do not include economic interests such as the kind with which we are concerned here — contractual rights or economic rights.

[Traduction]

M. MacKay: Dans mon témoignage de janvier, que j'ai relu avant de venir ici, j'avais dit qu'un point en particulier, celui de la date limite, soulevait pour moi des difficultés. Je n'en voyais aucune en ce qui concerne la disposition sur les dommages non compensatoires et exemplaires, et je n'ai pas changé d'avis. J'avais quelques inquiétudes, même si finalement je considérais que cela ne soulevait pas de difficulté sur le plan constitutionnel en ce qui a trait au refus d'accorder les réclamations en matière de diffamation. Le seul point qui soulevait pour moi des difficultés était celui de la date limite.

Vous avez raison de dire que ces préoccupations ne m'étaient pas paraissaient pas assez importantes pour que je puisse parler d'inconstitutionnalité, mais c'est là le seul point qui m'avait préoccupé, comme l'indique mon témoignage.

Le président: Lorsque vous avez abandonné le texte de votre exposé, vous étiez en train de nous parler du principe de la justice fondamentale. Qu'alliez-vous dire à ce sujet?

M. MacKay: Je voulais revenir à cette question en faisant la distinction entre les principes de la justice fondamentale selon qu'ils sont définis à l'article 7 de la Charte des droits ou à l'alinéa 2e) de la Déclaration des droits. La Déclaration des droits adopte la même formulation et parle des principes de la justice fondamentale, mais elle en parle davantage sur le plan de la procédure.

Dans mon mémoire d'origine, j'ai considéré que ce projet de loi n'enfreignait aucunement la Charte, et je reste sur ma position. En particulier, il n'y a aucune infraction aux dispositions de l'article 7 qui garantissent le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne auquel on ne peut porter atteinte qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale. Il y a à cet égard un certain nombre de raisons que j'ai fait valoir dans mon mémoire, et je vais vous les résumer.

Tout d'abord, la Cour suprême a interprété dans une large mesure le droit pour chacun à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne comme englobant des droits de type non économique. Elle n'a pas été jusqu'à dire qu'il ne s'appliquait que dans le cadre pénal même si le juge Lamer est venu bien près de l'affirmer dans le *Renvoi sur la prostitution*. La Cour a affirmé avec une grande cohérence dans une série de précédents englobant l'arrêt *Irwin Toy* et le *Renvoi sur la prostitution* que de manière générale le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne ne s'étendait pas aux intérêts économiques.

La Cour s'est exprimée encore plus clairement dans l'arrêt *Irwin Toy* en déclarant que les droits énumérés à l'article 7 ne pouvaient pas être revendiqués par les sociétés; qu'une société ne pouvait pas réclamer le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne. Il y a un certain nombre de réclamations qui seront ici le fait de sociétés.

De toute façon, l'important est que la Cour ait adopté en quelque sorte une jurisprudence constante en affirmant que ces droits ne s'étendaient pas aux intérêts économiques du type de ceux qui nous intéressent ici, des droits contractuels ou des droits économiques.

[Texte]

That is in some contrast to the American sense of civil rights. It is also in some contrast to the Bill of Rights because in drafting the language of section 7, the notable omission is property. The American constitution includes life, liberty and property. Here it is life, liberty and security of the person, and there is clear evidence in the various committees and in Parliament that property was expressly and deliberately deleted. Most of the courts have read into that that not only property but property-like economic interests have been excluded.

By contrast, sections 1(a) and 2(e) of the Canadian Bill of Rights do include the protection of property. In my opinion, that is why the Canadian Bar Association, Professor Monahan and others, in expressing their concerns about this bill, focused more attention on the Canadian Bill of Rights than they did on the Charter of Rights. It is fairly clear that because of the property and economic exclusion, section 7 is not likely to be triggered here, whereas there might be arguments under the Bill of Rights.

That is the first and perhaps most important reason why I think section 7 is not triggered.

Second, even if you got past section 7 and assumed you could somehow define this as being one of those protected interests — which would be a very difficult task — the second part of section 7 indicates that there is only a constitutional problem if those rights are deprived in a way which is contrary to fundamental justice. We then get into the second lawyer's definition question; that is, what are the principles of fundamental justice.

The *BC Motor Vehicle Reference* and the cases after that have told us they are both procedural and substantive principles. However, in a series of cases, the most prominent being the *Prostitution Reference*, the Supreme Court of Canada has also said that these are by and large the kind of legal principles which we recognize in our court system. It is not some broad undefined sense of fairness; there are finite definitions of what constitutes fundamental justice. So even if we got over the first part, I would suggest there might be difficulty in arguing that there is a violation of fundamental justice.

A very important extension on that point goes to something which Professor Monahan and, to some extent, the Canadian Bar discussed in January, and that is the point of arbitrariness. Without trying to steal his thunder, I see that Professor Monahan has included the *Rodriguez* reference. One of the ways in which the Supreme Court of Canada has tried to define what is contrary to fundamental justice is to say things that are arbitrary and, in their nature, may well contravene the principles of fundamental justice, because one of the principles of fundamental justice that we

[Translation]

Il y a là un certain contraste avec la théorie des droits civils des États-Unis. Il y a aussi un certain contraste avec la Déclaration des droits parce que dans la formulation de l'article 7 il y a une omission remarquable qui est celle des droits de propriété. La Constitution des États-Unis s'attache à la vie, à la liberté et à la propriété. Ici on parle de la vie, de la liberté et de la sécurité de sa personne et il ressort clairement des travaux des différents comités et du Parlement que les droits de propriété ont été expressément et délibérément laissés de côté. La plupart des tribunaux en ont déduit que non seulement les droits de propriété mais aussi tous les intérêts économiques apparentés au droit de propriété étaient exclus.

Par contre, les alinéas 1a) et 2e) de la Déclaration canadienne des droits englobent la protection des droits de propriété. À mon avis, c'est la raison pour laquelle l'Association du Barreau canadien, le professeur Monahan et d'autres intervenants, lorsqu'ils ont émis des préoccupations au sujet de ce projet de loi, se sont penchés davantage sur la Déclaration canadienne des droits que sur la Charte des droits. Il est assez clair qu'en raison de l'exclusion des droits de propriété et des droits économiques il est peu probable que l'on puisse faire appel ici aux dispositions de l'article 7 alors qu'il pourrait être possible d'invoquer la Déclaration des droits.

C'est la première raison, et peut-être la plus importante, pour laquelle je considère que l'on ne peut faire appel à l'article 7.

En second lieu, même si l'on surmontait les difficultés de l'article 7 et si l'on supposait que l'on peut en quelque sorte définir ces droits comme étant des intérêts protégés (ce qui serait très difficile) on peut voir dans la deuxième partie de l'article 7 qu'il n'y a une difficulté sur le plan constitutionnel que si ces droits sont aliénés d'une façon qui est contraire aux principes de la justice fondamentale. Nous abordons alors le deuxième problème de définition à l'intention des juristes: en quoi consiste alors les principes de la justice fondamentale.

Le *Renvoi sur les véhicules automobiles de la Colombie-Britannique* et les affaires qui ont été jugées par la suite nous enseignent qu'il s'agit à la fois de principes de fond et de principes liés à la procédure. Toutefois, dans une série d'affaires, dont la principale est le *Renvoi sur la prostitution*, la Cour suprême du Canada a déclaré par ailleurs qu'il s'agissait dans une large mesure des principes juridiques reconnus par nos tribunaux. Il ne s'agit pas d'un sens plus ou moins vague de l'équité; il y a des définitions bien précises de ce qui constitue la justice fondamentale. Donc, même si nous surmontions les difficultés de la première partie, je prétends qu'il resterait difficile de soutenir que l'on a enfreint les règles de la justice fondamentale.

Cet argument débouche sur un corollaire très important dont a parlé en janvier le professeur Monahan et, dans une certaine mesure, l'Association du Barreau canadien, qui est la question de l'arbitraire. Sans vouloir lui couper l'herbe sous les pieds, je vois que le professeur Monahan a parlé de l'affaire *Rodriguez*. Lorsqu'elle s'est efforcée de définir ce qui était contraire à la justice fondamentale, l'une des façons pour la Cour suprême du Canada de le faire a été de dire que les choses arbitraires, par leur nature, pouvaient bien être contraires aux principes de la justice

[Text]

accept in Canadian society is that we should be governed by people who do not make strictly arbitrary decisions.

There was a great deal of discussion in the January hearings about whether the cut-off date was arbitrary. I suspect that part of the argument may be that if there is a section 7 violation, it has to do with arbitrariness. However, I emphasize that you only get to that once you get beyond the first hurdle. The protection against arbitrariness under section 7 only applies if you are talking about a life, liberty and security of the person interest. It is like the door. You do not get into the section at all if you do not get over that first hurdle.

Once you do get in, in order to establish a violation of the principles of fundamental justice you would then be back into the debate, as you probably will be, about what is and what is not arbitrary; what is a fair line, what is a line based on some principle, what is arbitrary.

Third, even if you concluded that it was a protected interest, which I say it is not, and even if you concluded that the current version of the amendments are arbitrary, which I would suggest they are not with the new provision which allows 30 days notice, then you have another exit from section 7, and that is section 1. Even if there were a violation of section 7 in that you were denied one of your protected constitutional interests not in accordance with fundamental justice, it still could be saved as a reasonable limit in a free and democratic society.

As I indicated in January, I think that would be the toughest exit. If you got through the first two, it would be fairly difficult for the government to substantiate a section 1 claim. However, I do not have enough information on that. That would involve another argument. The government would then try to come forward with some government policy reasons why it was appropriate to violate section 7 in this case.

For those kinds of reasons, and most importantly for the first reason, I do not think there is any section 7 Charter violation.

An undated submission by Joel Bakan and David Schneiderman was given to the committee which looks at constitutionality. They go through a fairly extensive analysis of why they do not think there is either a rule of law or a Bill of Rights violation. Without getting into it, they assume that there is not a section 7 Charter violation.

The thrust of their argument is primarily that economic rights of the kind that have been protected in the United States have not been protected in the Canadian Constitution. They extend that

[Traduction]

fondamentale parce que l'un des principes de cette justice fondamentale qui a cours dans la société canadienne veut que nous soyons gouvernés par des gens qui ne prennent pas des décisions strictement arbitraires.

On a fortement discuté lors des audiences de janvier pour savoir si la date limite était arbitraire. J'ai l'impression qu'en partie l'argument se ramène à dire que s'il y a eu infraction aux dispositions de l'article 7, c'est en raison du caractère arbitraire de la décision. Toutefois, j'insiste sur le fait que l'on ne peut parvenir à cette conclusion qu'après avoir surmonté le premier obstacle. La protection contre l'arbitraire que prévoit l'article 7 ne s'applique que si l'on parle du droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne. C'est comme une porte qui s'ouvre. On ne peut pas accéder aux dispositions de cet article si l'on n'a pas surmonté le premier obstacle.

Une fois que vous l'aurez surmonté, pour pouvoir établir que l'on a enfreint les principes de la justice fondamentale, il vous faudra probablement retomber dans le même débat au sujet de ce qui est ou non arbitraire; qu'est-ce qui est équitable, qu'est-ce qui se fonde sur un certain nombre de principes, qu'est-ce qui est arbitraire.

Troisièmement, même si vous avez conclu qu'il y a là un droit protégé, et je dis qu'il n'en est rien, et même si vous avez conclu que la formulation actuelle des amendements est arbitraire, et je soutiens que ce n'est plus le cas avec la nouvelle disposition qui prévoit un délai de notification de 30 jours, il reste encore une échappatoire à l'application des dispositions de l'article 7, et ce sont les dispositions de l'article 1. Même en cas d'infraction à l'article 7 qui vous refuse le bénéfice de l'un des droits protégés par la Constitution contrairement aux règles de la justice fondamentale, il reste encore à prouver que cela n'a pas été fait dans des limites qui sont raisonnables et dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

Comme je l'ai indiqué en janvier, je crois que ce serait là l'échappatoire la plus difficile à surmonter. Si vous parveniez à surmonter les deux premiers obstacles, il serait assez difficile pour le gouvernement de justifier un recours à l'article 1. Je ne me suis toutefois pas suffisamment informé à ce sujet. Il y aurait là un autre argument. Le gouvernement s'efforcerait alors d'avancer quelque raison de politique gouvernementale pour prouver qu'il était justifié d'enfreindre les dispositions de l'article 7 dans ce cas.

Pour toutes ces raisons, et surtout pour la première d'entre elles, je ne crois pas qu'il y ait infraction aux dispositions de l'article 7 de la Charte.

Un mémoire non daté qui porte sur la question constitutionnelle a été déposé devant le comité par Joel Bakan et David Schneiderman. Les auteurs y analysent en profondeur les raisons pour lesquelles il n'y a à leur avis aucune infraction à une règle de droit ou à la Déclaration des droits. Sans entrer dans la démonstration, ils partent du principe qu'il n'y a aucune infraction aux dispositions de l'article 7 de la Charte.

Leur argumentation s'appuie avant tout sur le fait que les droits financiers du type de ceux qui sont protégés aux États-Unis ne le sont pas dans la Constitution canadienne. Ils appliquent même

[Texte]

kind of logic even to the Bill of Rights, which guarantees property rights. You can disagree with it, but they take the position that even in the Bill of Rights, which expressly includes property, whereas the Charter does not, there has been a strong tendency in Canada to have the courts not interfere with economic and commercial rights but, rather, to leave that to the parliamentarians who are more expert at dealing with it. The tendency has been that the courts should not get into that terrain except in extreme cases.

That point is carried over even into the Bill of Rights. That is why I do not think there is a section 7 Charter argument.

I can proceed to the Bill of Rights, but perhaps you have a question first.

The Chairman: You said that there are protected right which are protected under the Bill of Rights.

Mr. MacKay: That is correct.

The Chairman: Is it correct that your conclusion is that even in that case there is no such recourse?

Mr. MacKay: I will briefly state my position on the Bill of Rights. The document I referred to by Bakan and Schneiderman is probably the most detailed articulation of my view, as well, concerning the Bill of Rights. If you want to see a written form of my view on that, look at that document.

There are two sections. There is the guarantee of property rights under section 1(a) of the Bill of Rights and there is also the guarantee to a fair trial in accordance with fundamental justice under section 2(e) of the Bill of Rights.

One of the arguments is whether this guarantee is available to corporations. There are two lines of cases on that, so I will hang my hat on that. One line of cases says that neither section 1(a) nor section 2(e) is available to corporations. It is clear that it is not available under section 1(a), because it talks about "individuals", but section 2(e) talks about "persons", which is normally defined to include both real persons and corporations. An argument from an early case says that you must put the two together.

Leaving that aside for the moment, recent cases — although not those heard in the Supreme Court — have assumed that corporations can use the Bill of Rights. The second question is whether there is a violation of the fair hearing in accordance with fundamental justice. That is the essence of my point. My argument is that there is not.

There are some initial questions developed there about whether you can even use the Bill of Rights, but assuming that I am wrong on those and you can use the Bill of Rights, especially with the new amendments I would suggest that there are no procedural

[Translation]

cette logique à la Déclaration des droits, qui garantit les droits de propriété. On peut ne pas être d'accord avec eux, mais ils partent du principe que même au sujet de la Déclaration des droits, qui englobe expressément les droits de propriété, ce qui n'est pas le cas de la Charte, les tribunaux ont fortement tendance au Canada à ne pas se mêler des droits financiers et commerciaux et de laisser plutôt cette question aux parlementaires qui sont davantage compétents en la matière. Les tribunaux ont tendance à ne pas s'avancer sur ce terrain sauf dans les cas exceptionnels.

On va jusqu'à présenter cet argument au sujet de la Déclaration des droits. C'est pourquoi je ne crois pas que l'on puisse invoquer l'article 7 de la Charte.

Je peux passer à la Déclaration des droits, mais vous avez peut-être d'abord une question à poser.

Le président: Vous avez dit qu'il y a des droits qui sont protégés par la Déclaration des droits.

M. MacKay: C'est exact.

Le président: Est-il exact de dire que vous concluez que même dans ce cas ce recours n'existe pas?

M. MacKay: Je vais vous donner rapidement mon point de vue sur la Déclaration des droits. Le document de Bakan et Schneiderman que je viens d'évoquer est probablement l'argumentation la plus détaillée qui reflète ma conception au sujet de la Déclaration des droits. Si vous voulez avoir un exposé par écrit de ce que je pense à ce sujet, consultez ce document.

Il y a deux articles de loi. Il y a la garantie des droits de propriété aux termes de l'alinéa 1a) de la Déclaration des droits et il y a aussi la garantie d'une audition impartiale conformément aux règles de la justice fondamentale aux termes des dispositions de l'alinéa 2e) de la Déclaration des droits.

L'un des arguments porte sur la question de savoir si cette garantie s'étend aux sociétés. La jurisprudence est double à ce sujet et je n'en mettrai donc pas ma main au feu. Dans une série d'arrêts, on déclare que ni les dispositions de l'alinéa 1a), ni celles de l'alinéa 2e), ne peuvent s'appliquer aux sociétés. Il est clair qu'elles ne s'appliquent pas aux dispositions de l'alinéa 1a) parce que l'on y parle «d'individus», mais l'alinéa 2e) parle de «personnes» qui, selon la définition courante, englobent normalement les personnes physiques et les personnes morales. Un argument tiré d'une jurisprudence ancienne indique qu'il faut mettre les deux choses ensembles.

En laissant cette question de côté pour un instant, dans un certain nombre d'arrêts récents (même s'ils n'ont pas été prononcés par la Cour suprême) on est parti du principe que les sociétés pouvaient se prévaloir de la Déclaration des droits. La deuxième question est de savoir si l'on a enfreint les règles d'une audition impartiale contrairement aux principes de justice fondamentale. C'est ce qui est au cœur de mon argument. Je soutiens que ce n'est pas le cas.

On peut toujours se demander au départ s'il est même possible de recourir à la Déclaration des droits, mais en supposant que j'ai tort et qu'on puisse le faire, tout particulièrement au vu des nouveaux amendements, je soutiens qu'il n'y a aucun problème de

[Text]

problems which would lead to a conclusion that there is a violation of the Bill of Rights.

That is an easier conclusion for me to reach now because of the changes concerning the cut-off date. The cut-off date is a procedural matter. That was the major concern with the amendments as they were presented in the December round.

The elimination of defamation claims and the elimination of exemplary non-compensatory damages are both substantive in nature. A whole series of cases interpret section 2(e) of the Bill of Rights to say that we are not getting into substantive limitations; we are looking at procedural limitations.

The Supreme Court of Canada went to great pain in the early cases interpreting section 7, saying that it was substantive, to distinguish it from the Bill of Rights. In earlier cases under the Canadian Bill of Rights, such as the *Duke* case, the court said that the protections were procedural in nature; that there is the right to an independent decision maker, which you now have in terms of a court and which you might not have had when it was the minister, and the right to a fair hearing in a procedural sense — the right to state your case and be properly heard.

I think that the remaining limitations are substantive in nature rather than procedural. Even if we get through the hoops and claim the Bill of Rights, in my opinion there is not a violation. That argument is developed with considerable more support and detail in the Bakan and Schneiderman memorandum.

Senator Andreychuk: Under the Bill of Rights, are you saying that once there is limited access to a court the procedural question clicks in as opposed to a substantive question? Surely a free and a fair trial according to natural justice would include meaningful access to the court as opposed to simply the letter of the law, if I can use layman's language.

Mr. MacKay: It is true that it should be a genuine access and not a sham. The cases would say that. Again, they do say that there is a distinction between matters which are substantive and must be left to Parliament to decide and matters which are procedural, upon which the courts must decide in accordance with the Bill of Rights and the various other constitutional or quasi-constitutional documents.

Unlike the Charter and the 1867 Constitution, the Bill of Rights, 1960 is not a constitutional document. That is another point which I developed in my original submission. The Bill of Rights merely states that, where possible, you should construe the statute as consistent with the Bill of Rights. That is an important point.

[Traduction]

procédure susceptible de nous amener à conclure que l'on a enfreint les dispositions de la Déclaration des droits.

Il est plus facile pour moi de parvenir maintenant à cette conclusion étant donné les changements apportés à la date limite. La date limite est une question de procédure. Il s'agissait là d'un gros sujet de préoccupation en ce qui a trait aux amendements présentés en décembre.

La suppression des réclamations pour diffamation ainsi que la suppression des dommages exemplaires et non compensatoires sont dans les deux cas des questions de fond. Toute une série d'arrêts interprète les dispositions de l'alinéa 2e) de la Déclaration des droits comme ne s'appliquant pas à des restrictions de fond mais uniquement à des restrictions de procédure.

La Cour suprême du Canada a pris bien soin dans ses premiers arrêts d'interpréter l'article 7 en disant qu'il s'agissait d'un article de fond pour le distinguer de la Déclaration des droits. Dans les premières affaires jugées en fonction de la Déclaration canadienne des droits, dans l'arrêt *Duke*, par exemple, la Cour a déclaré que les protections accordées relevaient de la procédure, que l'on a le droit de recourir à un décideur indépendant, ce qui est aujourd'hui le cas avec le tribunal et ce qui ne l'aurait pas été nécessairement lorsqu'il s'agissait du ministre, ainsi que le droit à une audition impartiale au sens où l'entend la procédure, le droit de faire valoir sa cause et d'être entendu en bonne et due forme.

Je pense que les restrictions qui subsistent relèvent des questions de fond et non pas de la procédure. Même si nous surmontions tous les obstacles et si nous réussissions à invoquer la Déclaration des droits, il n'y aurait pas d'infraction à mon avis. Cet argument a été développé de façon bien plus détaillée dans le mémoire de Bakan et de Schneiderman.

Le sénateur Andreychuk: Aux termes de la Déclaration des droits, êtes-vous en train de nous dire qu'à partir du moment où l'on a un accès limité à un tribunal, la question de la procédure joue par opposition au problème de fond? Il est indéniable que pour que l'on puisse avoir librement accès à une audition impartiale conformément aux règles de la justice naturelle, il faut que l'accès au tribunal soit véritable et non pas simplement théorique, pour parler comme un profane.

M. MacKay: Il est vrai qu'il faut que l'accès soit véritable et qu'il n'y ait pas un semblant de justice. La jurisprudence le confirme. Là encore, elle nous dit qu'il faut faire une distinction entre les questions de fond, sur lesquelles il appartient au Parlement de trancher, et les questions de procédure, sur lesquelles les tribunaux doivent se prononcer en fonction des dispositions de la Déclaration des droits et de différents textes constitutionnels ou quasi constitutionnels.

Contrairement à la Charte et à la Constitution de 1867, la Déclaration des droits de 1960 n'est pas un document constitutionnel. C'est un autre argument que j'ai fait valoir dans le mémoire que j'ai présenté à l'origine. On nous dit simplement dans la Déclaration des droits que dans toute la mesure du possible il convient d'interpréter les lois de manière à ce qu'elles soient conformes à la Déclaration des droits. C'est un point important.

[Texte]

I also think that there is not a Bill of Rights violation because the language of the bill can frequently be construed as consistent with the Bill of Rights. For example, do not necessarily exclude claims for abuse of power in the *Roncarelli v. Duplessis* sense. The language might be read to exclude that; it might be read not to exclude that. According to the Bill of Rights, it should be interpreted as being consistent with the Bill of Rights.

Senator Jessiman: The Bill of Rights says that no law in Canada shall be construed or applied so as to deprive a person of the right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice for the determination of his rights and obligations.

Under this bill, if you submit a legal bill or an accounting bill of \$500,000, you will be paid. However, if you submit a bill for the fees of lobbyists, you will not be paid. Surely that is not fundamentally just. That is discrimination.

Mr. MacKay: I return to my earlier answer. It may not be fundamentally just in the broader sense, but in a lawyer's sense, in the sense that it has been interpreted in the Bill of Rights, it may well be fundamentally just. Natural justice or fundamental justice sounds like the heavens should open and people should come down with scrolls. It is actually a fairly limited concept. It is a concept about the right to be heard fairly before an independent decision maker.

Senator Jessiman: One group has been arbitrarily selected. If you have paid a lobbyist, it is too bad, but you will not be repaid. We are only talking about being repaid for what they have already paid out. It is not as if they are making any money on this. The minister said that the government is trying to make the people whole again.

I have now read more about why the contract was cancelled. The person who wrote the reason for the cancellation thought there was a rule of law that said they had no right to sign the contract. No one has told us that. You have not said that.

Mr. MacKay: No, I have not.

Senator Jessiman: They said they did not have the right to sign it. I cannot believe that. They cancelled the contract because they thought it was illegal. They are now saying that you cannot get any profits, that although you paid out whatever you did to lobbyists, you will not be repaid. To me that is fundamentally wrong.

Mr. MacKay: I understand your point but, again, it does not change my position on its constitutionality.

Senator Murray: I want to come back to this question of lobbyists, Professor MacKay, and to an exchange between Senator Lynch-Staunton, Senator Stanbury and yourself.

[Translation]

Je considère aussi qu'il n'y a pas d'infraction aux dispositions de la Déclaration des droits étant donné que la formulation du projet de loi peut souvent être interprétée comme étant conforme à celle de la Déclaration des droits. Par exemple, on n'exclut pas nécessairement les réclamations pour abus de pouvoir au sens où on l'entend dans l'arrêt *Roncarelli c. Duplessis*. L'interprétation donnée à la formulation du texte de loi peut exclure ou au contraire inclure cette possibilité. Aux termes de la Déclaration des droits, il faut que cette interprétation soit conforme à la Déclaration des droits.

Le sénateur Jessiman: Selon la Déclaration des droits, aucune loi au Canada ne peut être interprétée ou appliquée de manière à priver une personne du droit à une audition impartiale de sa cause conformément aux principes de la justice fondamentale pour déterminer ses droits et ses obligations.

Aux termes du projet de loi, celui qui soumet une facture d'honoraires d'avocat ou de frais comptables se montant à 500 000 \$ sera payé. Par contre, s'il soumet une facture correspondant aux honoraires versés à des lobbyistes, il ne sera pas payé. Voilà qui fondamentalement ne peut pas être juste. C'est un cas de discrimination.

M. MacKay: J'en reviens à la réponse que j'ai donnée tout à l'heure. Ce n'est peut-être pas fondamentalement juste au sens large mais, pour un juriste, selon l'interprétation qui est donnée à la Déclaration des droits, ce peut-être fondamentalement juste. Lorsqu'on parle de justice naturelle ou de justice fondamentale, on a l'impression que le ciel va s'ouvrir et que l'on va nous lire les tables de la loi. En fait, cette notion est assez limitée. Il s'agit du droit d'être entendu impartialement par un décideur indépendant.

Le sénateur Jessiman: Un groupe a été marqué arbitrairement. Celui qui a payé un lobbyiste, tant pis pour lui, il ne sera pas remboursé. On ne parle que du remboursement d'une somme qui a déjà été payée. Il ne s'agit pas de bénéfice qui aurait pu être fait en la matière. Le ministre a déclaré que le gouvernement essayait de rendre aux gens ce qui leur était dû.

J'ai lu désormais davantage de choses concernant les raisons de l'annulation du contrat. Celui qui a rédigé les motifs de l'annulation a pensé qu'il y avait une règle de droit qui faisait que ces gens n'étaient pas autorisés à signer le contrat. Personne ne nous l'avait dit. Vous ne nous l'aviez pas dit.

M. MacKay: Non, en effet.

Le sénateur Jessiman: On a dit qu'ils n'avaient pas le droit de signer. Je ne peux pas le croire. On a annulé le contrat parce que l'on a estimé qu'il était illégal. On nous dit maintenant qu'il ne peut pas y avoir de profit, que même si quelqu'un a payé une somme quelconque à des lobbyistes, il ne sera pas remboursé. À mon avis, c'est un tort fondamental.

M. MacKay: Je comprends bien votre argument mais je vous répète que cela ne modifie pas mon point de vue au sujet de la constitutionnalité.

Le sénateur Murray: J'aimerais revenir sur cette question des lobbyistes, professeur MacKay, et sur l'échange qui a eu lieu entre le sénateur Lynch-Staunton, le sénateur Stanbury et vous-même.

[Text]

In your exchange with Senator Lynch-Staunton you seemed to come to the conclusion that, yes, access to the courts on the part of lobbyists was denied. You said that that was a substantive rather than a procedural matter, and you did not have any problem with its constitutionality. However, that is another issue.

Whereupon, Senator Stanbury reminded us that the clause in question states that no award of damages shall be made in respect of any fee paid for the purpose of lobbying a public office holder, et cetera. Senator Stanbury made the point that the lobbyists are really third parties and that it could not be argued that that clause of the bill denied them access to the courts.

To the extent that third parties may be able to go to court, will that clause not deny lobbyists access to the courts, if the bill is passed as it is, denying any payment?

Mr. MacKay: Is a third party making a claim?

Senator Murray: Yes. It is denying payments that may be made in respect of those people. Surely those people are denied access to the courts by virtue of that clause.

Mr. MacKay: Before I answer that question, senator, I want to clarify your initial point. I agree, as I indicated, with Senator Stanbury's definition of what the clause states. When I responded earlier, I was, in a sense, answering in a hypothetical fashion more directly the question you are now asking. That is to say, what if the clause could be interpreted in such a way as to deny fully access by lobbyists to make their claim? I think that is your question now, is it not?

Senator Murray: Let me put it all on the table, professor. My interest in this matter is prompted by the appeal that is being heard this afternoon in the Court of Appeal of Ontario. I am looking at an excerpt from the Notice of Appeal filed by the Attorney General in which paragraph 8 states:

The ultimate judgment in the present action will be a *res judicata* between the parties as to the defendant's liability, if any, for the losses or damages suffered by the plaintiffs as a result of the breach of the Airport Contracts, including any losses or damages suffered by reason of liabilities incurred by the plaintiffs to other claimants with whom the plaintiffs may have entered into contracts or other arrangements.

Paragraph 9 states:

The plaintiffs cannot divide their cause of action by pursuing only their "direct" losses and damages in the present action and by pursuing any losses or damages

[Traduction]

Dans l'échange qui a eu lieu entre vous et le sénateur Lynch-Staunton, vous semblez en être arrivé à la conclusion qu'effectivement on a refusé l'accès aux tribunaux aux lobbyistes. Vous avez déclaré qu'il s'agissait là d'une question de fond et non d'une question de procédure et que cela ne soulevait pour vous aucune difficulté sur le plan de la constitutionnalité. Toutefois, la question n'est pas là.

À ce moment-là, le sénateur Stanbury nous a rappelé qu'en vertu de la disposition en question aucune indemnité ne peut être accordée à l'égard des sommes versées pour lobbyisme auprès des titulaires d'une charge publique, et cetera. Le sénateur Stanbury a fait valoir qu'en réalité les lobbyistes étaient des tierces parties et que l'on ne pouvait pas prétendre que les dispositions du projet de loi leur interdisaient l'accès aux tribunaux.

Dans la mesure où les tierces parties peuvent se présenter devant les tribunaux, est-ce que cet article n'interdit pas aux lobbyistes de s'adresser aux tribunaux, au cas où le projet de loi serait adopté tel quel, en leur refusant tout paiement?

M. MacKay: Est-ce qu'il y a une tierce partie qui présente une réclamation?

Le sénateur Murray: Oui. On refuse des paiements qui peuvent être réclamés au sujet de ces gens. Il est indéniable que l'on refuse à ces gens un accès aux tribunaux en vertu de cet article.

M. MacKay: Avant de répondre à votre question, sénateur, je tiens à préciser votre première affirmation. Comme je l'ai indiqué, je suis d'accord avec l'interprétation donnée à cet article par le sénateur Stanbury. Lorsque j'ai répondu tout à l'heure, je répondais en quelque sorte de manière hypothétique plus directement à la question que vous posez maintenant. En l'occurrence, que se passerait-il si l'on interprétait cet article comme interdisant aux lobbyistes de s'adresser pleinement aux tribunaux pour faire valoir leurs réclamations? C'est bien là votre question, n'est-ce pas?

Le sénateur Murray: Laissez-moi mettre les choses au clair, professeur. Ce qui m'amène à m'intéresser à cette question, c'est l'appel qui est entendu aujourd'hui devant la Cour d'appel de l'Ontario. Je vous lis un extrait de l'avis d'appel déposé par le procureur général. Le paragraphe 8 est le suivant:

Le jugement prononcé en fin de compte dans la présente instance correspondra à la chose jugée entre les parties pour ce qui est de la responsabilité éventuelle du défendeur au titre de la perte ou du préjudice subi par les demandeurs à la suite de la rupture des contrats de l'aéroport, y compris toute perte ou tout préjudice subi en raison de la responsabilité encourue par les demandeurs envers d'autres requérants avec lesquels les demandeurs ont pu passer des contrats ou d'autres accords.

Le paragraphe 9 stipule:

Les demandeurs ne peuvent pas subdiviser leur cause en ne faisant valoir que leurs pertes et leur préjudice « directs » dans la présente instance et en faisant valoir toute perte ou

[Texte]

suffered by reason of liabilities to other claimants in third party proceedings in actions brought by those claimants.

This suggests to me that the status of those third parties is being adjudicated by the court as we speak.

Mr. MacKay: That would not be my reading of it, senator. I certainly have not looked at the Statement of Claim. I have only passing acquaintance with the proceedings.

If I understand your earlier question, I do not think that the claims lobbyists might make against the people for whom they acted would necessarily be inhibited by this bill. This bill concerns claims against the government arising out of these contracts, does it not? Let us say that if, for some reason, one of the direct parties to these proceedings did not pay a lobbyist because the party will not be reimbursed, I would not have read this bill to say that those lobbyists could not then sue those parties and say, "Pay up. We gave you services in good faith. Whether you can collect from someone else or not is your problem. I am going to be paid."

Senator Murray: And they would have no claim against the Crown in any event?

Mr. MacKay: That is right. The whole structure of this bill, as it would have to be the case, is limiting claims in respect of the government. Therefore, I would say that in the end the lobbyists would not be shut out in that fashion. They would still be free to make a claim against whoever was not paying their fee. I see nothing in the bill that would prevent that.

Senator Jessiman: The direct parties to the court action are actually asking for relief as against third party claims.

Mr. MacKay: That is correct, which is why I think Senator Stanbury's clarification on the earlier point is quite correct. It is those parties who cannot make a claim for whatever they have paid out or are obligated to pay out to lobbyists who are being prejudiced. It is not necessarily the lobbyists who may still be paid or have a claim to be paid if they are not.

The short answer is that I would not see them being shut out in that way.

Senator Murray: And you do not think their status is being adjudicated today?

Mr. MacKay: Again, I do not know enough about that action. From what you told me, I would tend to say no. However, I would need to know exactly what is being adjudicated today.

[Translation]

tout préjudice subi en raison de leurs responsabilités envers d'autres requérants alors qu'ils seraient mis en cause dans des poursuites intentées par ces requérants.

Cela me fait dire que le statut de ces tierces parties est en train d'être réglé par les tribunaux au moment où nous nous parlons.

M. MacKay: Ce n'est pas mon interprétation, sénateur. Je n'ai bien sûr pas consulté la Déclaration introductive d'instance. Je n'ai qu'une idée vague de cette procédure.

Si je comprends bien la question que vous venez de poser, je ne crois pas que les réclamations que pourraient intentier les lobbyistes à l'encontre des personnes pour lesquelles ils ont agi seraient nécessairement exclues par ce projet de loi. Ce projet de loi ne porte-t-il pas sur les réclamations présentées contre le gouvernement dans le cadre de ces contrats? Disons que si pour une raison ou pour une autre l'une des parties participant directement à cette procédure ne payait pas un lobbyiste parce qu'elle n'a pas été remboursée, je ne crois pas que l'on puisse interpréter ce projet de loi comme interdisant aux lobbyistes de poursuivre alors cette partie et de lui dire «Il faut payer. Nous avons dispensé nos services en toute bonne foi. Que vous puissiez ou non vous faire rembourser par quelqu'un d'autre, c'est votre problème. Il faut me payer.»

Le sénateur Murray: Et ils ne pourraient rien réclamer à l'État, quoi qu'il en soit?

M. MacKay: C'est exact. Tout ce projet de loi est structuré, et c'est le cas qui s'appliquerait en l'espèce, de manière à limiter les réclamations portées contre le gouvernement. Par conséquent, je dirais que les lobbyistes ne seraient pas exclus de cette manière. Ils resteraient libres de présenter une réclamation contre quiconque refuse de payer leurs honoraires. Je ne vois rien qui l'empêche dans le projet de loi.

Le sénateur Jessiman: Les parties qui sont directement impliquées devant le tribunal réclament en fait d'être déchargées de leurs responsabilités en cas de réclamations présentées par des tiers.

M. MacKay: C'est exact, et c'est la raison pour laquelle je considère que le sénateur Stanbury a tout à fait raison de donner des éclaircissements sur ce dernier point. Ce sont les parties qui ne peuvent pas présenter une réclamation au titre de ce qu'elles ont payé ou de ce qu'elles sont tenues de payer aux lobbyistes qui subissent un préjudice. Ce ne sont pas nécessairement les lobbyistes, qui peuvent toujours être payés ou qui peuvent présenter une réclamation s'ils ne le sont pas.

En résumé, je ne considère pas qu'on puisse dire qu'ils n'ont aucun recours en la matière.

Le sénateur Murray: Et vous ne pensez pas que l'on est en train de régler leur statut aujourd'hui?

M. MacKay: Là encore, je n'en sais pas assez au sujet de cette action en justice. D'après ce que vous m'avez dit, j'aurais tendance à vous répondre par la négative. Toutefois, il me faudrait savoir exactement quelles sont les questions qui sont tranchées aujourd'hui.

[Text]

Senator Andreychuk: Mr. Chairman, I still want to get Professor MacKay's point concerning the Bill of Rights. If I have a right to the court, it has to be a meaningful right. If my claim is one square mile and you only give me one inch after you told me I could not go in, do you not feel that there is some denial of fundamental justice procedurally?

Mr. MacKay: Not necessarily. First, I will back up on your first point. My original and present position, which is that of the Minister of Justice, is that even if there were no access to the courts, there is not necessarily a crystal-clear guarantee that there is access to the court in all circumstances. I do not want to get back into that debate. However, that was the debate in October. I do not know if there has been a full concession that the government could never deny access to the courts.

Assuming that they are now giving some access, you are asking whether the limitations, even with the amendments, are so extensive that it is not real access.

Senator Andreychuk: Or in the alternative, are the amendments now so substantive that it is real access?

Mr. MacKay: That is right. My argument is that if this were a Charter case, we would have to address that more directly. If this were a section 7 Charter case, I would be responding to your question by saying that it really is a question of whether or not the principles of fundamental justice as defined in section 7 of the 1982 Charter of Rights encompass both substantive fair access and procedural fair access in a way that this statute violates.

However, it is not that, and since it is not that, in my opinion, it is the Bill of Rights. It is not a section 7 Charter case. Because it is the Bill of Rights, I think the cases are quite clear that they are limited to this more procedural definition.

This is one of the many reasons why litigants frequently prefer to get their claim under the Charter of Rights. There are other reasons as well, such as it has more teeth, it is constitutional and so on. If it were under the Charter, I would be responding with greater concern. I do not think this is a Charter case. I have never thought it was a Charter case.

Once we move to the Bill of Rights, the kinds of protections available are much more limited. First, it is not a constitutional document. Second, it has been defined quite narrowly to include primarily procedural rights, which is identified in a series of cases. Third, it is basically a more declaratory statement rather than one which guarantees remedies.

[Traduction]

Le sénateur Andreychuk: Monsieur le président, je veux encore revenir sur l'argument du professeur MacKay au sujet de la Déclaration des droits. Si l'on m'accorde le droit de m'adresser à un tribunal, il faut que ce droit ait un véritable sens. Si je réclame un mille carré et si vous ne me donnez qu'un pouce après m'avoir dit que je n'avais pas le droit d'intervenir, n'avez-vous pas l'impression que l'on me refuse en quelque sorte le bénéfice des règles de la justice fondamentale sur le plan de la procédure?

M. MacKay: Pas nécessairement. J'aimerais tout d'abord revenir sur votre premier argument. La position que j'ai défendue à l'origine et qui est toujours la mienne ainsi que celle du ministre de la Justice, c'est que même s'il n'y avait aucune possibilité d'accès aux tribunaux, il n'est pas absolument garanti que l'on a accès aux tribunaux dans toutes les circonstances. Je ne veux pas revenir sur ce débat. C'est toutefois là dessus qu'a porté le débat en octobre. Je ne sais pas si l'on a déjà pleinement concédé que le gouvernement n'a jamais le droit de refuser l'accès aux tribunaux.

En supposant que l'on refuse actuellement aux parties cet accès, vous me demandez si les restrictions apportées, même en tenant compte des amendements, n'ont pas une telle ampleur que l'on ne peut pas parler de véritable accès.

Le sénateur Andreychuk: Ou, subsidiairement, que les amendements actuels portent tellement sur des questions de fond qu'il n'y a plus de véritable accès?

M. MacKay: En effet. Je soutiens que si cette affaire relevait de la Charte, il nous faudrait aborder plus directement cette question. Si l'affaire relevait des dispositions de l'article 7 de la Charte, je répondrais à votre question en disant qu'il s'agit en fait de savoir si les principes de la justice fondamentale tels qu'ils sont définis à l'article 7 de la Charte des droits de 1982 s'appliquent aussi bien à un accès équitable quant au fond qu'à un accès équitable sur le plan de la procédure d'une manière à ce qu'il y ait infraction aux termes de ce projet de loi.

Toutefois, ce n'est pas le cas et, à mon avis, c'est parce que cette affaire relève de la Déclaration des droits. Ce n'est pas une affaire qui relève de l'article 7 de la Charte. Étant donné qu'elle relève de la Déclaration des droits, je crois qu'il est clairement établi par la jurisprudence qu'il y a une limitation qui relève davantage de la procédure.

C'est l'une des nombreuses raisons pour lesquelles les plaideurs préfèrent souvent se réclamer de la Charte des droits. Il y a aussi d'autres raisons, parce que cette dernière a plus mordant, parce qu'il y a la question de la constitutionnalité, et cetera. Si l'on devait invoquer la Charte, j'émettrais davantage de réserves. Je ne pense pas que ce soit une affaire qui relève de la Charte. Je ne l'ai jamais pensé.

Une fois que l'on fait référence à la Déclaration des droits, les protections accordées sont plus limitées. Tout d'abord, ce n'est pas un texte constitutionnel. En second lieu, elle a été définie de manière assez restrictive de manière à n'englober avant tout que les droits liés à la procédure, qui ont été définis par la jurisprudence. En troisième lieu, c'est davantage un texte déclaratoire qu'un document garantissant des recours.

[Texte]

My answer is that at the end of the day I do not think there is a violation in the sense you have put it forward, senator. That is because you are limited, if that applies, to the Bill of Rights and not to the Charter of Rights.

If it were the Charter of Rights, I would be more inclined to pursue your line of thinking and ask whether there are substantive limits here which effectively deny rights of access as implicit in section 7 of the Charter. In my view, that question is not before us.

Senator Andreychuk: You come to this conclusion because of your interpretation of what the Bill of Rights is procedurally otherwise?

Mr. MacKay: That is correct. It is an interpretation supported by a number of cases in the Supreme Court of Canada and elsewhere and outlined in the Bakan and Schneiderman brief to which I have referred.

Senator MacDonald: Professor MacKay, we heard only a few minutes ago that the Court of Appeal threw out the government's case with costs. There is no contest.

I want to go back to a word the chairman has used, as have I. It is "retrospectively". It is a word that titillates me. In Cape Breton, we would call that an out-of-town word.

In our briefing papers we read that the constitutions of both America and Australia lay out a very simple proposition that no legislature within the constitution may retrospectively reduce the effect of a judgment of a court of competent jurisdiction.

In Canada, the situation is not as clear because the situation has not arisen here. What theoretical condition would exist if Bill C-22 were to become law?

Mr. MacKay: Do you mean in respect to the retroactivity point?

Senator MacDonald: Yes.

Mr. MacKay: I understand the preamble, but I am not sure if I understand the question.

Senator MacDonald: In the fanciful conjecture that Bill C-22 were to become law, what would the effect be upon the reduction of a court of competent jurisdiction?

Mr. MacKay: I see what you are saying. I read the testimony of the minister as well as that of Mr. Pigeon, Mr. Desmarais and other officials as to what they were doing with the amendments. I believe there is a general concession that one of the points of both the original bill and the amendments is to limit damages. That is what they are doing. They are limiting the categories of claims and the extent to which you can claim under this statute, which would not be the case if it went before a court without this legislation. There is no question they are doing that.

[Translation]

Je répondrai qu'au bout du compte, je ne pense pas qu'il y ait infraction au sens où vous l'entendez, madame le sénateur. C'est parce que vous êtes limitée par le recours à la Déclaration des droits, s'il s'applique, contrairement à un recours en vertu de la Charte des droits.

Si l'on invoquait la Charte des droits, j'aurais davantage tendance à aller dans votre sens et à me demander s'il y a ici des restrictions de fond qui reviennent en fait à refuser les droits de recours implicites dans l'article 7 de la Charte. À mon avis, cette question ne nous est pas posée.

Le sénateur Andreychuk: Vous en venez à cette conclusion en raison de votre interprétation de la Déclaration des droits sur le plan de la procédure ou autre?

M. MacKay: C'est exact. C'est une interprétation qui s'appuie sur une longue jurisprudence de la Cour suprême du Canada et d'autres tribunaux et qui est exposée dans le mémoire de Bakan et Schneiderman dont je vous ai parlé.

Le sénateur MacDonald: Professeur MacKay, nous avons entendu il y a quelques minutes que la Cour d'appel avait débouté le gouvernement en le condamnant aux dépens. Il n'y a pas de contestation.

J'aimerais revenir sur le terme utilisé par le président et par moi-même. Il s'agit de «rétrospectivement». C'est un mot qui me dérange. Au Cap-Breton, on dirait que c'est un mot qui n'est pas de chez nous.

Dans nos documents d'information, nous pouvons lire que les constitutions des États-Unis et de l'Australie indiquent tout simplement qu'aucun parlement ne peut aux termes de la Constitution réduire rétrospectivement les effets du jugement d'une cour de justice compétente.

Au Canada, la situation n'est pas aussi claire parce que le cas ne s'est pas produit. Quelle serait théoriquement la situation si le projet de loi C-22 était adopté?

M. MacKay: Vous voulez parler de la rétroactivité?

Le sénateur MacDonald: Oui.

M. MacKay: Je comprends votre préambule, mais je ne suis pas sûr de comprendre la question.

Le sénateur MacDonald: Dans le cas de figure où l'on adopterait le projet de loi C-22, quels seraient ces effets sur la diminution du recours à une cour de justice compétente?

M. MacKay: Je comprends ce que vous dites. J'ai lu le témoignage du ministre ainsi que ceux de M. Pigeon, de M. Desmarais et d'autres fonctionnaires qui nous ont expliqué ce qu'ils voulaient faire avec les amendements. Je crois qu'il est généralement admis que l'un des objectifs du projet de loi déposé à l'origine ainsi que des amendements est de limiter les dommages-intérêts. C'est ce que l'on est en train de faire. On limite les catégories de dommages-intérêts et l'étendue des recours permis par cette loi, ce qui ne serait pas le cas si l'on s'adressait à un tribunal sans l'intervention de cette loi. Il est indéniable que c'est ce que l'on fait.

[Text]

The question is whether it is constitutional for them to do that. My answer is that it is. It may or may not be desirable. However, as a matter of the parliamentary structure, so long as they are not violating constitutional provisions, they can do that.

The cut-off date of June 30, 1994 would be the best example of that. With the new amendments proposed, it is a cutoff but not a total cutoff. Clause 8(2) and 8(3) allow for some claims after the act comes into force, if it does so. Those subclauses contain special exemptions. With those additions it does not violate fundamental justice in the procedural sense. Without those additions there would be a much stronger argument that it did violate.

That takes us back to the testimony which Professor Monahan gave in January in which he was suggesting in particular that this June 30, 1994 cut-off date was arbitrary. He said it was the kind of arbitrariness that was a violation of the Bill of Rights. That would be the type of procedural problem which we are discussing. With the new additions, I do not think it does that.

Senator MacDonald: You believe that the situation in Canada is very clear then?

Mr. MacKay: It is quite clear that there is not, as there is in the Australian and other constitutions, a clear prohibition against retroactive legislation, even though there is something offensive about that concept. We assume, as part of our supremacy of Parliament, that by and large legislators will not do that. However, if they do it clearly, in a way that does not violate some other written part of the Constitution, then they can do that.

Senator Lynch-Staunton: I wish to say how much we have appreciated your presentations. This is the third time you have appeared before us. I hope that the next time you appear here it will be on a different topic.

Assuming that we are in agreement on the constitutionality of this bill and assuming that we respect the right of Parliament to impose certain clauses, do you not agree that despite the legality and the procedural propriety of the bill it is still unfair, discriminatory and even punitive?

Mr. MacKay: This will sound evasive, but I do not think I can comment on that. It certainly is unusual, but I do not know. Whether it is punitive goes to intent, and I cannot read the intent of the drafters. I do not know whether they were trying to be punitive. I do not know what their reasons are other than to speculate about saving money and limiting claims. That is beyond my domain.

[Traduction]

La question est de savoir si l'on agit ainsi conformément à la Constitution. Je réponds par l'affirmative. C'est une chose que l'on peut juger souhaitable ou non. Toutefois, dans le système parlementaire, dans la mesure où l'on n'enfreint aucune disposition constitutionnelle, on peut le faire.

La date limite fixée au 30 juin 1994 en est un excellent exemple. Aux termes des nouveaux amendements qui sont proposés, c'est une date limite qui n'est pas absolue. Les dispositions des paragraphes 8(2) et 8(3) autorisent à présenter des réclamations après l'entrée en vigueur éventuelle de la loi. Ces paragraphes prévoient des exemptions spéciales. Compte tenu des dispositions qui ont été rajoutées, elles n'enfreignent plus les principes de la justice fondamentale sur le plan de la procédure. Sans ces rajouts on pourrait soutenir avec plus de force que ces principes n'ont pas été respectés.

Cela nous ramène au témoignage présenté en janvier par le professeur Monahan, qui a déclaré en particulier que cette date limite du 30 juin 1994 était arbitraire. À ses yeux, c'était le genre d'arbitraire qui enfreignait les dispositions de la Déclaration canadienne des droits. Voilà quels sont les problèmes de procédure dont nous sommes en train de discuter. Avec les nouveaux rajouts, je ne crois pas que la situation soit la même.

Le sénateur MacDonald: Vous considérez donc que la situation au Canada est très claire?

M. MacKay: Il est tout à fait clair qu'il n'y a pas, contrairement à ce que l'on retrouve en Australie et dans d'autres constitutions, une interdiction claire portant sur les lois rétroactives, même si cette notion nous paraît quelque peu condamnable. Nous partons du principe qu'en dépit de la suprématie de notre Parlement le législateur ne recourra pas en général à ce genre de solution. Toutefois, s'il le fait clairement, d'une manière qui n'enfreigne pas d'autres articles de la Constitution, il en a la possibilité.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je tiens à vous dire combien nous avons apprécié vos interventions. C'est la troisième fois que vous vous présentez devant nous. J'espère que la prochaine fois, ce sera sur un sujet différent.

En supposant que nous soyons d'accord pour admettre la constitutionnalité de ce projet de loi et que nous respectons le droit qu'a le Parlement d'imposer certaines dispositions, ne convenez-vous pas qu'en dépit de la légalité et de la légitimité sur le plan de la procédure de ce projet de loi il n'en reste pas moins que ce dernier est inéquitable, discriminatoire et même punitif?

M. MacKay: Au risque de vous paraître timoré, je ne pense pas que je puisse vous répondre sur ce point. C'est certainement une chose inhabituelle, mais je ne sais pas quoi vous répondre. Est-ce une mesure punitive? C'est une question d'intention, et je ne peux deviner l'intention des rédacteurs de la loi. Je ne sais pas s'ils ont cherché à adopter des mesures punitives. Je ne sais pas s'ils avaient des raisons autres que celles d'essayer d'épargner de l'argent et de limiter les réclamations. Cela ne relève pas de mes compétences.

[Texte]

Senator Lynch-Staunton: I appreciate why you do not want to go beyond the expertise for which you have been asked to come here. However, can you think of any other legislation which the Parliament of Canada has passed which can be compared to this one in its content and form?

Mr. MacKay: I cannot think of any precise legislation. There are other fairly extreme legislation, for example the War Measures Act, and others which are different settings. The closest parallels would not be federal government legislation. A paper on contributory negligence was distributed. It deals with a couple of cases in Saskatchewan where rights were substantially limited. One of them involved golden hand shakes with civil servants which were then changed by an incoming government, which is somewhat comparable. In that particular case, there have not been court challenges.

Increasingly we see provincial legislation which is undoing collective agreements, which is also breaking contracts. I would almost be cynical enough to say that government breaking contracts is old hat these days.

Senator Lynch-Staunton: We are not challenging the breaking of the contracts.

Mr. MacKay: The extent is perhaps different.

Senator Andreychuk: The cases in Saskatchewan were all ruled out of court and damages was definitely the issue.

Senator Nolin: You raised the issue of the War Measures Act. Do you not know if you are familiar with this act, but I happen to have it before me. It contains a "fixing compensation" clause. Would you like to read it first and then comment on it?

Mr. MacKay: Section 8 reads:

Whenever any property or the use thereof has been appropriated by Her Majesty under this Act, or any order in council, order or regulation made thereunder, and compensation is to be made therefor and has not been agreed on, the claim shall be referred by the Minister of Justice to the Federal Court, or to a superior or county court of the province within which the claim arises, or to a judge of any such court.

Senator Nolin: What comments do you have with regard to comparing this section, which is of an extraordinary nature, with Bill C-22?

Mr. MacKay: That is a fair point. Obviously they are now saying here, although they did not initially say it, that regardless of their policy, there is access to the courts. I think that what you are saying is correct.

Senator Nolin: You are referring to access to the court for compensation; quantum determination?

[Translation]

Le sénateur Lynch-Staunton: Je comprends que vous ne vouliez pas sortir de vos compétences en vous prononçant sur d'autres choses que celles qui vous ont amené ici. Pouvez-vous nous dire cependant si vous avez en mémoire un autre texte de loi adopté par le Parlement du Canada qui puisse être comparé à celui-là du point de vue de la forme et du contenu?

M. MacKay: Je ne peux pas penser à une loi précise. Il y a eu d'autres lois qui constituent des cas assez extrêmes, par exemple la Loi sur les mesures de guerre et d'autres textes de loi qui s'appliquent à des situations différentes. Les meilleurs parallèles que l'on puisse faire, ce n'est pas avec des lois fédérales. Un document sur la faute de la victime a été distribué. On y traite d'une ou deux affaires en Saskatchewan où des droits ont été largement limités. L'une d'entre elles porte sur des indemnités de départ consenties à des fonctionnaires qui ont ensuite été reconsidérées par un nouveau gouvernement, ce qui est assez comparable. Dans cette affaire, il n'y a pas eu de contestation devant les tribunaux.

Nous voyons de plus en plus des lois provinciales remettre en cause des conventions collectives, ce qui revient là aussi à rompre un contrat. On pourrait être cynique et dire que de nos jours il est courant pour les gouvernements de rompre des contrats.

Le sénateur Lynch-Staunton: Nous ne contestons pas la rupture des contrats.

M. MacKay: La portée est peut-être différente.

Le sénateur Andreychuk: Les affaires de la Saskatchewan ont toutes été réglées en dehors des tribunaux et la question portait indubitablement sur les dommages-intérêts.

Le sénateur Nolin: Vous avez évoqué la Loi sur les mesures de guerre. Je ne sais pas si vous la connaissez bien, mais il se trouve que je l'ai devant moi. On y trouve un article sur la «détermination de la compensation». Voulez-vous le lire dans un premier temps et le commenter ensuite?

M. MacKay: L'article 8 dispose:

Chaque fois que Sa Majesté prend possession de biens ou de leur usage aux termes de la présente loi ou d'un décret, ou en vertu d'un arrêté, d'une ordonnance ou d'un règlement pris sous leur régime, et qu'une indemnité doit être payée en retour et que le montant n'en a pas été arrêté, la réclamation doit être renvoyée par le ministre de la Justice à la Cour fédérale ou à une cour supérieure ou de comté de la province où la réclamation a pris naissance ou à un juge de ce tribunal.

Le sénateur Nolin: Que diriez-vous de la comparaison que l'on peut faire entre cet article, qui revêt un caractère extraordinaire, et le projet de loi C-22?

M. MacKay: C'est une bonne observation. Il est évident qu'on nous dit maintenant ici, même si on ne l'a pas fait à l'origine, que quelle que soit la politique adoptée, il y a une possibilité de recours devant les tribunaux. Je pense que ce que vous nous dites est exact.

Le sénateur Nolin: Vous nous parlez de l'accès aux tribunaux pour obtenir une indemnisation, pour que les montants soient déterminés?

[Text]

Mr. MacKay: That is right, without the limitations found in Bill C-22.

The Chairman: Thank you, Professor MacKay.

I invite Professor Monahan to make his presentation.

Professor Patrick Monahan, Osgoode Hall Law School: Thank you, senator. I had hoped I would not have to be here today, although not because I have not enjoyed my appearances here. I can say quite genuinely that I have found the level of discussion, and the questioning in particular, from both sides of this committee, but particularly from the Liberal senators, probing, but fair, and of a high quality. This committee has done a service to the Parliament of Canada and the people of Canada and has acquitted itself very well.

This is my third appearance before the committee. It is not that I do not like coming here, but one does exhaust a topic after a certain period of time. In January, I put forward what I thought were relatively narrow concerns. Quite a series of amendments were tabled by, I gather, the Liberal senators, although perhaps not by the government at that stage. We had proceeded from a pretty narrow exception. You will remember that clause 10(2) of the original bill simply referred to lost profits and the fees for lobbyists as being excluded from any payments which might be made. The amendments which were put forward in December, which we discussed in January, had quite a long list of additional language to exclude various other kinds of claims.

I said very little about any of those other things, with three exceptions, as Professor MacKay has noted. I was concerned about the cutoff of June 30; I was concerned about the ban on defamation suits; and I was concerned about the ban on any claims for exemplary, aggravated or punitive damages. I would have thought, and my expectation was, that those did not go to the core of the bill in the sense that the core of the bill, as expressed by the minister last week and earlier, is to not allow unbounded claims for lost profits but to make sure that people get their expenses reimbursed and get paid back money which they have spent. I would have thought that you could have preserved that principle dealing with these relatively narrow, at least as I conceived them, concerns.

I was given the amendments put forward by Minister Rock. Upon looking at them, I thought that surely now the problems are gone. I have the greatest respect for Minister Rock, who has come before this committee twice to say this legislation is constitutional. Professor MacKay has now done the same three times. One would say that surely it is churlish, unfair or unreasonable to maintain that this bill, as it is proposed to be amended, is not constitutional.

When I first looked at the amendments which Mr. Rock has proposed, I thought that he had gone some ways further down the road, that he seemed to be making progress and dealing with some of these issues. He has taken out the ban on defamation suits in

[Traduction]

M. MacKay: C'est exact, sans les restrictions que l'on trouve dans le projet de loi C-22.

Le président: Merci, professeur MacKay.

J'invite maintenant le professeur Monahan à nous faire son exposé.

M. Patrick Monahan, Osgoode Hall Law School: Merci, sénateur. J'avais espéré ne pas avoir à comparaître ici devant vous aujourd'hui, mais ce n'est pas que je n'ai pas aimé mes rencontres avec vous. Je peux dire, en toute sincérité, que j'ai trouvé le niveau de la discussion, et celui des questions, plus particulièrement, et ce des deux côtés de la table, mais surtout de celui des sénateurs libéraux, pénétrant, mais juste, et de qualité très élevée. Le comité a rendu service au Parlement canadien et à la population canadienne et il s'est très bien acquitté de ses responsabilités.

C'est aujourd'hui la troisième fois que je comparais devant le comité. Ce n'est pas que je n'aime pas venir ici, mais au bout d'un certain temps, un sujet finit par être épuisé. En janvier, je vous ai soumis ce que je jugeais être des sujets de préoccupation très serrés. Toute une série d'amendements ont été déposés, si j'ai bien compris, par les sénateurs libéraux, mais peut-être pas par le parti, en tout cas pas encore à cette étape-là. On était parti d'une exception assez étroite. Vous vous souviendrez que le paragraphe 10(2) du projet de loi original excluait des paiements à envisager uniquement les profits non réalisés et les frais de lobbyistes. Les amendements proposés en décembre, et dont on a discuté en janvier, comportaient une liste relativement longue d'autres exclusions.

Je n'ai que très peu parlé de ces autres choses, avec trois exceptions, comme l'a souligné le professeur MacKay. J'étais préoccupé par la date limite du 30 juin, par l'interdiction d'entamer des poursuites pour diffamation et par celle de réclamer des dommages exemplaires, majorés ou punitifs. J'aurais pensé, et j'avais pensé, que ce n'était pas là l'essentiel du projet de loi, en ce sens que celui-ci vise principalement, comme l'a expliqué le ministre la semaine dernière et précédemment, à ne pas permettre des réclamations illimitées pour profits non réalisés mais plutôt à veiller à ce que les intéressés se voient rembourser leurs frais et les dépenses qu'ils ont dû engager. J'aurais pensé que vous auriez pu préserver ce principe portant sur des préoccupations jugées, en tout cas par moi, comme étant relativement étroites.

On m'a fourni le texte des amendements proposés par le ministre Rock. À leur lecture, j'ai pensé que les problèmes devaient avoir été éliminés. J'ai le plus grand respect pour le ministre Rock, qui a deux fois comparu devant le comité pour lui dire que le projet de loi est constitutionnel. Quant au professeur MacKay, cela fait trois fois maintenant qu'il fait la même chose. Il me semble qu'il est tout à fait fruste, injuste et déraisonnable de maintenir que le projet de loi, avec les amendements proposés, n'est pas constitutionnel.

Lorsque j'ai pour la première fois vu les amendements proposés par M. Rock, j'ai pensé qu'il avait fait beaucoup de chemin, qu'il semblait faire des progrès et que certaines de ces questions étaient réglées. Il a supprimé l'interdiction de poursuites pour diffamation

[Texte]

order that claims for defamation can be brought. He has tried to deal with the time limit on the June 30 cut-off period in a way which seems complicated. When I first read it, it seemed awfully complicated to me, but he has tried to deal with this. So surely now you would be just quibbling to say there is a problem.

However, I then tried to work through, carefully, how a claim for damages would work in respect of these proposed amendments. It takes some time to go through it, because it is complicated.

Now we have amendments and we have exclusions upon exclusions. We have certain kinds of exclusions which apply in certain kinds of cases, and we have other kinds of exclusions which apply in other kinds of cases. As I went through it, I came to the conclusion that the new round of amendments have created additional problems which, in my view, raise even more serious concerns than I had in January. That may seem counter-intuitive, but when I am finished speaking, you may see where I am coming from.

I hope to take the committee through the reasoning I used, and I hope you will bear with me because it will take a considerable amount of time to do this.

I originally told the clerk of the committee that I would not have a brief today. However, as I began to work through these issues, I decided that in order to organize my presentation I should write it down. As a result, I submitted a document dated May 23, entitled "Submission to the Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs Respecting Proposed Amendments to Bill C-22". It consists of a table entitled "Allowable Claims Under Bill C-22" and four appendices to that one page of allowable claims. Those appendices contain some excerpts from the *Rodriguez*, an excerpt from an article by Eric Colvin, some sections of the Solicitors Act of Ontario, and a section entitled "Exemplary Damages" from a book by Stephen Waddams entitled *The Law of Damages*. With your indulgence, I will take the committee through this material.

Before I return to the table, I shall return to an issue which was raised by the committee in January. I felt I did not deal adequately with the questions, and very good questions they were, with respect to arbitrariness and whether arbitrary measures are somehow inconsistent with the rule of law, the Constitution or the principles of fundamental justice. I recall particularly some senators on the Liberal side who asked me to cite a case in which the courts have said that arbitrariness is somehow cause for constitutional concern. I had not prepared adequately for that and did not anticipate that I would be asked to cite cases. I give the committee credit for asking that reasonable question.

[Translation]

de sorte que ce sera maintenant possible d'en intenter. Il a tenté de régler la question de la date limite du 30 juin d'une façon qui paraît complexe. Lorsque j'ai lu le nouveau texte pour la première fois, cela m'a paru terriblement compliqué, mais il n'en demeure pas moins qu'il a essayé de résoudre cette question. Ce serait vraiment ergoter que de dire aujourd'hui qu'il y a toujours un problème.

J'ai ensuite tenté de voir comment une réclamation en dommages-intérêts fonctionnerait en vertu des amendements proposés. Il faut prévoir beaucoup de temps, car c'est complexe.

Nous avons maintenant des amendements et quantité d'exclusions. Il y a différents types d'exclusions qui s'appliqueraient dans certains cas, et il y a d'autres types d'exclusions qui s'appliqueraient ailleurs. En parcourant tout cela, j'en suis venu à la conclusion que la nouvelle ronde d'amendements avait créé des problèmes supplémentaires qui soulèvent selon moi des préoccupations beaucoup plus graves que celles qui m'occupaient en janvier. Cela peut paraître contradictoire, mais lorsque j'aurai terminé mon exposé, vous comprendrez mieux de quoi je parle.

J'entends parcourir avec le comité le raisonnement que j'ai suivi et je fais appel à votre indulgence, car cela me demandera un certain temps.

J'avais au départ dit au greffier du comité que je n'aurais pas de mémoire à vous présenter aujourd'hui. Cependant, lorsque j'ai commencé à examiner toutes ces questions, j'ai décidé que pour pouvoir organiser mes idées en vue de ma présentation, il me faudrait les coucher sur papier. Voilà qui explique l'origine du document daté du 23 mai et intitulé «Mémoire présenté au comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles sur les amendements proposés au projet de loi C-22». Y figurent un tableau intitulé «Réclamations admissibles aux termes du projet de loi C-22» et quatre annexes portant sur ces réclamations admissibles. Ces annexes contiennent des extraits des décisions rendues dans l'affaire *Rodriguez*, un extrait d'un article d'Eric Colvin, le texte de certaines parties de la Loi sur les procureurs de l'Ontario et un extrait d'un livre de Steven Waddams intitulé *The Law of Damages*, portant sur les dommages exemplaires. Si vous le voulez bien, j'aimerais parcourir avec vous cette documentation.

Avant de reprendre le tableau, j'aimerais revenir sur une question qui a été soulevée par le comité en janvier. J'ai eu l'impression de ne pas avoir suffisamment traité des différentes questions (et c'étaient d'excellentes questions) relativement au caractère arbitraire des mesures et à la possibilité que celles-ci soient contraires à la règle du droit, à la Constitution ou aux principes de justice fondamentale. Je me souviens tout particulièrement que certains sénateurs libéraux m'avaient demandé de citer un cas où les tribunaux avaient dit que le caractère arbitraire peut poser des problèmes en vertu de la Constitution. Je ne m'étais pas suffisamment bien préparé pour répondre à une telle question et je n'avais pas prévu qu'on me demande de citer des affaires précises. Cela est tout à fait à l'honneur du comité qu'il ait posé cette question parfaitement raisonnable.

[Text]

I wish to resolve that issue, as a prelude to what I will say later on. That is the purpose for the *Rodriguez* case being included in my document. I would ask committee members to look to Appendix A, page 594, in my material, which is from the Supreme Court Reports.

To set a bit of context, as senators will know, we are dealing here with the issue of assisted suicide and whether the prohibition in section 241 of the Criminal Code, which makes it a crime to assist someone who commits a suicide, is constitutional when the act of suicide itself is not a crime. The point which was made to the court is that this is unfair and discriminatory, that it is arbitrary because, if a person is able to commit suicide and does so, that is not a crime, but assisting someone who is not able is a crime. The majority of the court held that section 241 was constitutional.

I have reproduced a portion of Mr. Justice Sopinka's judgment, who wrote for the majority, and that of Madam Justice McLachlin, who dissented, on the issue of arbitrariness. Mr. Justice Sopinka wrote for five judges; a majority of the court. He is talking about section 7 of the Charter, and he is talking about the meaning of the phrase "principles of fundamental justice". He is trying to explain what he thinks that means. He says:

Where the deprivation of the right in question does little or nothing to enhance the state's interest (whatever it may be), it seems to me that a breach of fundamental justice will be made out, as the individual's rights will have been deprived for no valid purpose. This is, to my mind, essentially the type of analysis which E. Colvin advocates in his article...

He then quotes an article which I reproduced as well and will refer you to in a moment.

He continues:

...and which was carried out in *Morgentaler*.

That was the case involving Criminal Code provisions on obtaining abortions.

He continues:

That is, both Dickson C.J. and Beetz J. were of the view that at least some of the restrictions placed upon access to abortion had no relevance to the state objective of protecting the foetus while protecting the life and health of the mother. In that regard the restrictions were arbitrary or unfair. It follows that before one can determine that a statutory provision is contrary to fundamental justice, the relationship between the provision and the state interest must be considered. One cannot conclude that a particular limit is arbitrary, because (in the words of my colleague, McLachlin J. at pp. 619-20) "it bears no relation to, or is inconsistent with, the objective that lies behind the legislation" without considering the state interest and the societal concerns which it reflects.

[Traduction]

J'aimerais résoudre cette question, en guise de préambule à ce que je vais vous expliquer par la suite. C'est pourquoi j'ai inclus dans mon document des extraits des décisions dans l'affaire *Rodriguez*. J'inviterais les membres du comité à prendre l'Annexe A, page 594, qui est un extrait des rapports de la Cour suprême.

Pour vous situer un petit peu le contexte, comme le savent les sénateurs, on parle ici de la question du suicide assisté et de celle de savoir si l'article 241 du Code criminel, établissant que c'est un acte criminel d'aider quelqu'un à se suicider, est constitutionnel, alors que l'acte de suicide lui-même n'est pas un crime. Ce qui a été dit à la cour est que cela est injuste et discriminatoire ainsi qu'arbitraire, car si une personne est en mesure de se suicider et le fait, ce n'est pas un crime, mais aider quelqu'un qui n'est pas en mesure de se suicider sans aide est un crime. La majorité a maintenu que l'article 241 est constitutionnel.

J'ai reproduit une partie de la décision du juge Sopinka, qui écrivait pour la majorité, ainsi que celle de la juge McLachlin, qui avait une opinion dissidente sur la question du caractère arbitraire. Le juge Sopinka a écrit au nom de cinq juges, soit la majorité. Il parle de l'article 7 de la Charte et de la signification des mots «principes de justice fondamentale». Il essaie d'expliquer comment il les interprète, et il dit ceci:

Lorsque la restriction du droit en cause ne fait que peu ou rien pour promouvoir l'intérêt de l'État (quel qu'il puisse être), il me semble qu'une violation de la justice fondamentale sera établie puisque la restriction du droit du particulier n'aura servi aucune fin valable. À mon sens, il s'agit là essentiellement du genre d'analyse que E. Colvin préconise dans son article...

Puis il cite un article que j'ai également fait reproduire à votre intention et auquel je vous renverrai dans un instant.

Et il poursuit en disant:

...et qui a été effectuée dans l'arrêt *Morgentaler*.

Dans cette affaire, il a été question des dispositions du Code criminel en matière d'obtention d'avortements.

Et le juge poursuit comme suit:

En effet, le juge en chef Dickson et le juge Beetz étaient tous deux d'avis qu'au moins certaines restrictions à l'accès à l'avortement n'avaient aucune pertinence avec l'objectif de l'État, qui était de protéger le foetus tout en protégeant la vie et la santé de la mère. À cet égard, les restrictions étaient arbitraires et injustes. Il s'ensuit que avant de conclure qu'une disposition législative est contraire à la justice fondamentale, il faut examiner le lien qui existe entre la disposition et l'intérêt de l'État. On ne peut conclure qu'une restriction donnée est arbitraire parce qu'elle (selon les termes de ma collègue le juge McLachlin aux pp. 619 et 620) «n'a aucun lien ou est incompatible avec l'objectif visé par la loi», sans considérer l'intérêt de l'État et les préoccupations de la société auxquelles elle répond.

[Texte]

The issue here, then, can be characterized as being whether the blanket prohibition on assisted suicide is arbitrary or unfair in that it is unrelated to the state's interest in protecting the vulnerable, and that it lacks a foundation in the legal tradition and societal beliefs which are said to be represented by the prohibition.

Mr. Justice Sopinka is saying that he is accepting that the test for principles of fundamental justice is whether something is arbitrary or unfair, and he is saying that in order to decide whether something is arbitrary or unfair we ask what is the purpose of the statute, and then how does the measure that is adopted relate to that purpose. Does it achieve that purpose or does it do so in a way that is not related closely enough to that purpose; or does it, as he says in his last phrase, lack a foundation in the legal tradition and societal beliefs which are said to be represented by the prohibition? He is saying that if something is arbitrary or unfair, it will be contrary to the principles of fundamental justice.

Over the page at page 619 is an excerpt from Madam Justice McLachlin. I have skipped far ahead in the judgment. I do not want to be seen as taking these quotes out of context, and we can discuss the context more fully if senators would like to do that. I wish to direct your attention here to a couple of things. In the first paragraph on the page she says:

Section 7 of the *Charter* mandates that if the state limits what people do with their bodies, the state must do so in a way which does not violate the principles of fundamental justice.

She then cites the article by Eric Colvin, the same article that Mr. Justice Sopinka cited.

She goes on in the next paragraph to ask what are the principles of fundamental justice. About ten lines down in the last paragraph on page 619, she says:

Without defining the entire content of the phrase "principles of fundamental justice," it is sufficient for the purposes of this case to note that a legislative scheme which limits the right of a person to deal with her body as she chooses may violate the principles of fundamental justice under s. 7 of the *Charter* if the limit is arbitrary. A particular limit will be arbitrary if it bears no relation to, or is inconsistent with, the objective that lies behind the legislation. This was the foundation of the decision of the majority of this Court in *Morgentaler*, *supra*.

Both Mr. Justice Sopinka and Madam Justice McLachlin agree on the meaning of "principles of fundamental justice", and they agree that if something is arbitrary or unfair it is contrary to those principles.

On the next page, I have reproduced the article by Eric Colvin in which they seem to be so impressed. Indeed, it is a very good article.

I should like to direct your attention to page 2. The bottom of the page reads:

[Translation]

On peut donc dire qu'en l'espèce il s'agit de déterminer si l'interdiction générale du suicide assisté est arbitraire ou injuste parce qu'elle n'a aucun lien avec l'intérêt de l'État à protéger la personne vulnérable et parce qu'elle n'a aucun fondement dans la tradition juridique et les croyances de la société que, soutient-on, elle représente.

Le juge Sopinka dit qu'il accepte que le critère en ce qui concerne les principes de justice fondamentale est de déterminer si une chose est arbitraire ou injuste, et il dit que pour décider si une chose est arbitraire ou injuste l'on se demande quel est l'objet du texte réglementaire puis de quelle façon la mesure adoptée correspond à cet objectif. Satisfait-elle à cet objectif ou bien le fait-elle d'une façon qui n'est pas suffisamment proche du but visé; ou bien est-ce que, comme il le dit dans sa dernière phrase, elle n'a aucun fondement dans la tradition juridique et les croyances de la société que, soutient-on, elle représente? Il dit que si une chose est arbitraire ou injuste, elle sera contraire aux principes de justice fondamentale.

À la page 619, vous trouverez un extrait du texte de la juge McLachlin. J'ai sauté par-dessus une grosse partie de la décision. Je ne voudrais pas que vous pensiez que je veuille vous donner des citations hors contexte, et nous pourrions discuter de façon plus approfondie de ce contexte si les sénateurs le désirent. J'aimerais néanmoins attirer votre attention ici sur plusieurs choses. Dans le premier paragraphe complet de la page, la juge dit ceci:

L'article 7 de la Charte exige que l'État, s'il restreint la façon dont un individu dispose de son corps, le fasse en conformité avec les principes de justice fondamentale.

Elle cite alors l'article d'Eric Colvin, le même article qu'a cité le juge Sopinka.

Elle poursuit dans le paragraphe suivant en se demandant quels sont les principes de justice fondamentale. Vers le milieu du dernier paragraphe de la page 619, on peut lire ceci:

Sans définir le contenu entier de l'expression «principes de justice fondamentale», il suffit, aux fins de l'espèce, de remarquer qu'un régime législatif qui restreint le droit d'un individu de disposer de son corps à sa guise peut enfreindre les principes de justice fondamentale d'après l'art. 7 de la Charte, si la restriction est arbitraire. Une restriction est arbitraire lorsqu'elle n'a aucun lien ou est incompatible avec l'objectif visé par la loi. Tel était le fondement de la décision de la majorité de notre Cour dans l'arrêt *Morgentaler*, précité.

Et le juge Sopinka et la juge McLachlin donnent le même sens à «principes de justice fondamentale», et ils disent tous deux que si une chose est arbitraire ou injuste, elle est contraire à ces principes.

À la page suivante, vous trouverez un article d'Eric Colvin, qui a semblé beaucoup les impressionner. Il s'agit en effet d'un très bon article.

Je vous renverrai à la page 2, et plus précisément au bas de la page 2, où vous pouvez lire ce qui suit:

[Text]

Some widely-held ideas about the role which law should play are embodied in the doctrine of the rule of law.

Eric Colvin, having been cited by all these judges, says this is what section 7 means:

The significance of this doctrine —

— the rule of law —

— for the interpretation of section 7 was noted in the *Motor Vehicle Reference*. It was said that sections 8-14 of the Charter illustrate the meaning of “the principles of fundamental justice”; sections 8-14 show these to be principles “recognized as essential elements of a system for the administration of justice which is founded upon a belief in ‘the dignity and worth of the human person’ (preamble to the *Canadian Bill of Rights*...), and on ‘the rule of law’ (preamble to the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*)”. The doctrine of the rule of law extends, however, well beyond the content of sections 8-14 and the aspects of the administration of justice which they illustrate.

He says, yes, these things are examples of the rule of law, but the rule of law goes beyond that.

He then goes on to say in the next paragraph:

In modern legal theory, the doctrine of the rule of law is associated with a special conception of the legal ordering of social life.

In the next paragraph, he says that law is an instrument of reasoned communication and you secure agreement from citizens. You do not impose your will upon citizens when you act in accordance with the rule of law because citizens will comply with those rules if they are in accordance with the rule of law.

Colvin then refers to primary and secondary rules. I will not trouble you with the distinction between primary and secondary rules because it is not significant for this discussion. He says:

With respect to both primary and secondary rules, the rules of the system should be designed in ways which permit conduct to be oriented to them. They should therefore be reasonably accessible, comprehensible and certain. Moreover, if these rules are to be held in any substantial degree of respect arbitrariness, inconsistency and illusion need to be kept at a minimum. The rules must present themselves as rational, coherent and open to scrutiny.

The defects of arbitrariness and illusion which *Morgentaler* identified in the primary rules respecting abortions were therefore failures to observe the standards of the rule of law. Arbitrariness violates the principle of formal justice which underpins any stable structure of legitimacy.

He goes on to talk about vagueness being a problem.

[Traduction]

Certaines idées très répandues sur le rôle que devrait jouer la loi sont enchâssées dans la doctrine de la règle du droit.

Eric Colvin, qui a été cité par tous ces juges, dit que l'article 7 signifie ce qui suit:

La signification de cette doctrine...

...la règle du droit...

...pour l'interprétation de l'article 7 a été soulignée dans le Renvoi: *Motor Vehicle Act* de la Colombie-Britannique. Il a été dit que les articles 8-14 de la Charte illustrent la signification des «principes de justice fondamentale»; les articles 8-14 montrent que ces principes sont «reconnus comme des éléments essentiels d'un système pour l'administration de la justice qui est fondé sur la croyance en «la dignité et la valeur de la personne humaine» (préambule de la *Déclaration canadienne des droits*...), et sur «la primauté du droit» (préambule de la *Charte canadienne des droits et libertés*)». La doctrine de la primauté du droit s'étend, cependant, bien au-delà du contenu des articles 8-14 et des aspects de l'administration de la justice que ceux-ci illustrent.

Il dit que oui, ces choses sont des exemples de la règle du droit, mais que la règle du droit va plus loin encore.

Il poursuit au paragraphe suivant en disant:

Dans la théorie juridique moderne, la doctrine de la règle du droit est associée à une conception spéciale d'un ordonnancement juridique de la vie sociale.

Dans le paragraphe suivant, il dit que la loi est un instrument de communication raisonnée et qui permet de garantir l'accord des citoyens. Vous n'imposez pas votre volonté aux citoyens lorsque que vous agissez conformément à la règle du droit, car les citoyens doivent se conformer à ces règles s'ils sont en accord avec la primauté du droit.

Colvin parle ensuite de règles primaires et secondaires. Je ne vais pas vous embarrasser d'une explication de la distinction entre règles primaires et règles secondaires, car cela n'a pas d'importance dans le contexte de la discussion en cours. Voici ce qu'il dit:

En ce qui concerne les règles et primaires et secondaires, les règles du système devraient être conçues de façon à ce que la conduite soit orientée par elles. Elles devraient par conséquent être raisonnablement accessibles, compréhensibles et certaines. Par ailleurs, si ces règles doivent être respectées, il importe de limiter au strict minimum tout élément d'arbitraire, d'irrégularité ou d'illusion. Les règles doivent se présenter comme étant rationnelles, cohérentes et pouvant résister à un examen rigoureux.

Les défauts que sont l'arbitraire et l'illusion qu'a identifiés *Morgentaler* dans les règles primaires en matière d'avortement sont par conséquent des manquements à l'observation des normes de la primauté du droit. L'arbitraire viole le principe de justice officielle qui sous-tend toute structure stable de légitimité.

Il explique ensuite que le vague constitue lui aussi un problème.

[Texte]

This is quite a prescient article because in 1989 the Supreme Court of Canada had not said that vagueness was a ground of attack under section 7. However, it has since said so.

Colvin says arbitrariness violates the rule of law. What would arbitrariness be?

In January, I said to you that an example of an arbitrary law in respect of the law of damages or expenses would be if the government were to say, "We will pay the expenses you have incurred in the months of January, March and May but not those incurred in the months of February, April, and June." That would be completely arbitrary unless we could distinguish the expenses incurred in January, March, and May from those incurred in February, April, and June. It is completely arbitrary to say, "We will pay you for expenses incurred in these three months but not these three months because we just do not feel like paying you for those months." That would be contrary to the principles of fundamental justice and contrary to the rule of law.

Senator Lewis: But not vague.

Mr. Monahan: No, it would not be vague. That is an example of the comments I made earlier with respect to the distinctions made by senators in reaction to my comments.

You are right, senator; it would not be vague.

I submit that it would be contrary to the principles of fundamental justice to behave in that way. I said that that was part of my problem with the June 30 cut-off date. That date was completely arbitrary.

I also said there was another problem, that being that the date was retroactive. The bill imposed that date without giving notice.

I also saw a more fundamental problem, that being that it is simply arbitrary to say that you can recover expenses incurred on June 29, but you cannot recover expenses incurred on July 1. I said there was no reason to make that distinction. I did not understand the basis for such a distinction.

It will be said that we need a lawyer's argument. Professor MacKay has skated carefully around this issue. This may be arbitrary or unfair, but it is not unjust or contrary to the principles of fundamental justice. There is no constitutional redress for arbitrary or unfair laws in Canada. I wish to discuss that issue in more detail.

I first want to take you to the terms of the statute and look carefully at how the statute has been framed, particularly the proposed amendments, in light of what we have now just read from the judges of the Supreme Court of Canada and Mr. Colvin about arbitrariness and unfairness.

Please turn to the table I prepared entitled "Allowable Claims Under Bill C-22". As we look at this, remember that Mr. Justice Sopinka said that we look at the purpose of the

[Translation]

Cet article est plutôt prescient car en 1989, la Cour suprême du Canada n'avait pas dit que le caractère vague d'une chose était un motif de contestation en vertu de l'article 7. Or, depuis, elle l'a dit.

Colvin maintient que l'arbitraire viole la primauté du droit. Qu'est-ce que l'arbitraire?

En janvier, je vous ai dit qu'un exemple de loi arbitraire en matière de droit relatif aux dommages-intérêts ou aux dépenses serait que le gouvernement dise: «Nous paierons les dépenses engagées par vous en janvier, mars et mai, mais non pas celles engagées en février, avril et juin». Ce serait là quelque chose de tout à fait arbitraire à moins que l'on puisse faire une distinction entre les dépenses faites en janvier, mars et mai et celles faites en février, avril et juin. Il est parfaitement arbitraire de dire: «Nous vous rembourserons les dépenses engagées pendant ces trois mois-là, mais pas celles engagées pendant les trois autres mois, parce que nous n'en avons pas envie». Ce serait contraire aux principes de justice fondamentale ainsi qu'à la règle du droit.

Le sénateur Lewis: Mais ce ne serait pas vague.

M. Monahan: Non, ce ne serait pas vague. Voilà un exemple des observations que j'ai faites plus tôt relativement aux distinctions faites par les sénateurs en réaction à mes observations.

Vous avez raison, sénateur; ce ne serait pas vague.

Je maintiens que ce serait contraire aux principes de justice fondamentale que d'agir ainsi. J'ai dit que c'était là une partie du problème que je voyais relativement à la date limite du 30 juin. Cette date était complètement arbitraire.

J'ai également dit qu'il y avait un autre problème, soit le caractère rétroactif de la date. Le projet de loi imposait cette date sans qu'il y ait préavis.

J'ai également relevé un problème encore plus fondamental, soit qu'il est arbitraire de dire que vous pouvez récupérer des dépenses faites le 29 juin mais que vous ne pouvez pas récupérer des dépenses engagées le 1^{er} juillet. J'ai dit qu'il n'y avait aucune raison de faire une pareille distinction. Je n'en ai pas compris le fondement.

Il sera dit qu'il nous faut un argument d'avocat. Le professeur MacKay a patiné fort adroitement autour de cette question. C'est peut-être arbitraire ou injuste, mais ce n'est pas inéquitable ou contraire aux principes de justice fondamentale. Il n'existe pas au Canada de recours constitutionnel en ce qui concerne des lois arbitraires ou injustes. J'aimerais d'ailleurs discuter de cette question plus en détail.

J'aimerais tout d'abord examiner avec vous les éléments du texte réglementaire et voir comment celui-ci a été formulé, et je songe ici tout particulièrement aux amendements proposés, à la lumière des extraits des décisions des juges de la Cour suprême que nous venons de voir ainsi que de l'article de M. Colvin relativement à l'arbitraire et à l'injuste.

Je vous invite à consulter le Tableau I intitulé «Réclamations admissibles aux termes du projet de loi C-22», que j'ai préparé à votre intention. Dans le cadre de notre examen, n'oubliez pas que

[Text]

statute and then we see how they achieved what they said they have achieved.

What is the purpose of the statute? The Honourable Mr. Rock said last week that the purpose of the statute is to make people whole. The government will allow them to claim the money they have actually spent, but not to claim for lost profits. It will not allow people to make this into an opportunity to make up lost profits, but it will reimburse their expenses.

Mr. Rock's testimony, on page 1150-1 of the transcript, reads:

Second, the whole purpose here of this statute is to provide a way for people to recover amounts they have actually expended and for which it would be unfair to have them pay money out of their pockets for example, for consultants to prepare plans, diagrams or reports in respect of a contract. It would be unfair not to allow any recovery at all. But at the same time, it would be unfair to disallow an open ended series of claims for lost profit —

There must be a mistake here. He must be saying it would not be unfair.

— loss of value of investment, on specified punitive or exemplary damages — that is, to make them whole without providing for general damages.

That is the purpose the minister has given to us. If I were arguing in the Supreme Court of Canada, I would say, "If that is the government's purpose, how have they done this? Is this arbitrary?"

Let us look at the first type of claim, which is the defamation claim. This is what first gave me problems. When I first looked at the amendments, I thought that this defamation point had been dealt with because the ban on defamation suits was taken out. Then I see that it actually is not dealt with.

I have assumed parties A, B, C and D to assist in my explanation. Party A submits a claim to the Crown on May 1, 1994 for expenses incurred up to that point. Party B submits a claim on June 30, 1994 for expenses up to that point. Party C, who had submitted an earlier claim, on March 1, submits a claim on July 5. Party D, who had not submitted any prior claims, submits a claim on July 5.

First, A cannot bring a claim for defamation at all because, although there is no longer clause 8(4)(d), he is now confronted with clause 8(2). The amended clause 8(2) says that if you submitted any other claim prior to June 30, the only thing for which you may submit a claim after June 30 is reasonable legal, consulting or other similar expenses; not defamation.

[Traduction]

le juge Sopinka a dit que nous devons nous pencher sur l'objectif visé par la loi pour ensuite voir comment ils ont réalisé ce qu'ils ont réalisé.

Quel est l'objectif de la loi? M. Rock a, la semaine dernière, déclaré que l'objet de la loi est de faire en sorte que les droits des gens soient respectés. Le gouvernement leur permettra de réclamer remboursement des sommes véritablement dépensées, mais non pas de profits non réalisés. Elle ne permettra pas aux gens de s'en servir pour récupérer des profits non réalisés, mais il est prévu de rembourser leurs dépenses.

Le témoignage de M. Rock, à la page 1150-1 de la transcription, se lit comme suit:

Deuxièmement, tout le but de ce texte réglementaire est de fournir aux gens un moyen de récupérer les sommes qu'ils ont véritablement dépensées et qu'il serait injuste de les voir payer de leur poche, par exemple frais à payer à des experts-conseils chargés de préparer des plans, diagrammes ou rapports relativement à un contrat. Il serait injuste de ne permettre aucune récupération quelle qu'elle soit. Cependant, en même temps, il serait injuste d'interdire une série sans fin de réclamations de profits non réalisés...

Il doit y avoir une erreur ici. Il a dû vouloir dire que ce ne serait pas injuste.

...de pertes de valeur d'investissements, correspondant à des dommages punitifs ou exemplaires... en d'autres termes faire que leurs droits soient respectés sans prévoir de dommages-intérêts généraux.

Voilà l'objectif dont nous a parlé le ministre. Si je devais présenter une argumentation devant la Cour suprême du Canada, je dirais: «Si c'est là l'objet visé par le gouvernement, comment ont-ils fait? Est-ce arbitraire?»

Prenons le premier type de réclamation, soit la réclamation pour diffamation. C'est cela qui m'a donné les premiers problèmes. Lorsque j'ai pour la première fois examiné les amendements, j'ai pensé que la question de la diffamation avait été réglée car l'interdiction d'intenter des poursuites pour diffamation avait été supprimée. Mais je constate que cela n'a pas vraiment été réglé.

Pour faciliter mon explication, j'ai considéré que nous étions en présence de quatre parties, A, B, C et D. La partie A soumet une réclamation à la Couronne le 1^{er} mai 1994 pour dépenses engagées jusqu'à cette date. La partie B présente une réclamation le 30 juin 1994, pour toutes les dépenses engagées jusqu'à cette date. La partie C, qui avait présenté une réclamation précédemment, soit le 1^{er} mars 1994, en présente une autre le 5 juillet. La partie D, qui n'avait présenté aucune réclamation auparavant, en présente une le 5 juillet.

La partie A ne peut pas faire une réclamation pour diffamation, car même s'il n'y a plus l'alinéa 8(4) d), elle se trouve maintenant confrontée au paragraphe 8(2). En effet, le paragraphe 8(2) tel que modifié dit que si vous avez soumis une quelconque autre réclamation avant le 30 juin, tout ce que vous pouvez demander après le 30 juin c'est le remboursement de frais judiciaires, d'experts-conseils ou autres raisonnables; vous ne pouvez rien demander relativement à la diffamation.

[Texte]

I come to that conclusion because clause 8(3) states that you may submit some broader class of claims, only if you had not submitted a claim before. Party A is not in that category, because he submitted a claim on May 1. By virtue of having submitted a claim by June 30, 1994, Party A cannot bring a defamation suit. He is barred from defamation suit entirely.

If a document were to surface tomorrow that alleged that Party A was corrupt, and it was in respect of this contract or things done in respect of the cancellation of this contract, then arguably Party A could not bring a claim for defamation, or if there was some other comment made in respect of these contracts and the right to sue under these contracts.

Party B has the same problem because he has also submitted a claim by June 30. Notice the difference between A and B. The dates are different for those parties. Under clause 8(2), the critical date is the date on which the claim was submitted. That is under clause 8(2) where it states:

...reasonable legal, consulting or other similar expenses that were incurred by that person after the claim was submitted...

Therefore, it is not a June 30 cut-off date. It is a cut-off date in respect of these damages from the date you submitted your claim. After that date, all you can receive is legal or consulting expenses.

That is why A, B and C all have different dates. The cut-off date for Party A is May 1, for Party B is June 30, and for Party C is March 1. This is why I say it is getting worse rather than better. Now, rather than having only one cut-off date, it depends on when you submit your claim. If you submit your claim on one day, all of a sudden, all you can claim for are these legal, consulting or other similar expenses which were incurred solely for the purpose of obtaining an award of damages.

Therefore, Parties A, B and C do not really have a claim for defamation. What about Party D? Party D could bring a defamation suit because he has not submitted a claim prior to June 30.

This is where the ban on exemplary or aggravated damages comes in. All Party D can get is out-of-pocket expenses. That is the person who has not submitted a claim and alleges that he is defamed and seeks to bring a claim for damages. In a claim for damages and defamation suit, the claim generally includes a large amount for aggravated damages or general damages. Therefore, though you can bring a claim for defamation, even in the limited circumstances of this fourth person, you cannot recover anything.

[Translation]

J'en arrive à cette conclusion car le paragraphe 8(3) stipule que vous pouvez soumettre d'autres types de réclamations à la condition que vous n'ayez soumis précédemment aucune réclamation. La partie A n'appartient pas à cette catégorie, car elle a présenté une réclamation le 1^{er} mai. Étant donné qu'elle a présenté une réclamation avant le 30 juin 1994, la partie A ne peut pas engager de poursuites pour diffamation. Cela lui est absolument interdit.

S'il devait demain faire surface un document alléguant que la partie A a été corrompue, et ce dans le contexte de ce contrat ou de choses faites relativement à l'annulation de ce contrat on pourrait alors soutenir que la partie A ne pourrait pas, cela se comprend, engager de poursuites pour diffamation, et il en serait de même s'il était fait un quelconque autre commentaire relativement à ces contrats et au droit de poursuivre en vertu de ceux-ci.

La partie B a le même problème car elle a elle aussi présenté une réclamation avant le 30 juin. Notez la différence entre la partie A et la partie B. Les dates sont différentes. En vertu du paragraphe 8(2), la date critique est la date à laquelle la réclamation a été présentée. En effet, le paragraphe 8(2) se lit comme suit:

...des dommages-intérêts au titre - dans la mesure où ils sont raisonnables - des frais juridiques, de ceux liés à l'embauche de consultants ou à d'autres frais de nature semblable occasionnés au demandeur...

Par conséquent, il n'y a pas de date limite du 30 juin. C'est une date limite relativement aux dommages-intérêts à partir de la date à laquelle vous présentez votre réclamation. Après cette date, vous ne pouvez être dédommagé que pour des frais juridiques ou de consultants.

C'est pourquoi les dates sont différentes pour les parties A, B, et C. La date limite pour la partie A est le 1^{er} mai, tandis qu'elle est le 30 juin pour la partie B et le 1^{er} mars pour la partie C. Voilà pourquoi je dis que les choses empirent au lieu de s'améliorer. Maintenant, au lieu d'avoir une seule date limite, tout dépend du moment auquel vous présentez votre réclamation. Si vous la présentez un jour donné, alors tout d'un coup, vous ne pouvez réclamer que des dommages-intérêts au titre des frais juridiques, de ceux liés à l'embauche de consultants ou à d'autres frais de nature semblable occasionnés par vous dans le seul but de recouvrer des dommages-intérêts.

Les parties A, B et C ne peuvent donc en réalité pas faire de réclamation pour diffamation. Et qu'en est-il de la partie D? La partie D pourrait poursuivre pour diffamation parce qu'elle n'a pas présenté de réclamation avant le 30 juin.

C'est ici qu'intervient l'interdiction de verser des dommages exemplaires ou majorés. Tout ce que peut toucher la partie D c'est un remboursement de ses débours. La partie D est celle qui n'a pas présenté de réclamation et qui allègue qu'elle a fait l'objet de diffamation et qui cherche à obtenir des dommages-intérêts. Dans le cas de dommages-intérêts et de poursuites pour diffamation, la réclamation porte généralement sur un montant considérable correspondant à des dommages majorés ou à des dommages

[Text]

It is true that you can clear your name. You can get a judgment to say you were defamed. That is not trivial. That is significant. However, you cannot be compensated by the courts in the way that our courts would compensate someone for defamation.

On the defamation point, because of the combination of the cut-off date, which still exists, and the ban on exemplary or aggravated damages, it does not seem to me that there is real room for a claim on defamation.

The second row of the table is legal/consulting expenses. The date for the kick-in of clause 8(2) depends on the date on which you submitted your claim, the relevant dates being May 1, June 30, and March 1. If the three parties spent money on a meeting on June 1 to discuss the situation they were facing with the government, or to discuss negotiations with the government, because Party B had not yet submitted a claim he could make a claim for those. However, Parties A and C cannot, because they had already submitted a claim, but they did not know that at the time. Having submitted a claim, all they can now get are expenses incurred solely for the purpose of obtaining an award for damages.

A second problem arises here. I direct your attention to clause 8(4)(f), which states:

In any action or proceeding referred to in subsection (1), no award of damages shall be made in respect of

(f) legal costs, fees and expenses in excess of the amount determined by the applicable assessment procedure for legal costs, fees and expenses.

This point was raised last time in the committee. I did my homework and discovered that under the Solicitors Act in Ontario a bill for assessment can only be challenged twelve months after it is paid. There is no jurisdiction in Ontario to have these bills assessed.

Having read that I say, "Surely the bill would stand", but then it says, "legal costs, fees and expenses in excess of the amount determined by the applicable assessment procedure..." What is the amount that has been determined? Under an assessment, a lawyer submits a bill to a client. The client may pay the bill or may say, "I want to have the bill assessed." The bill is then sent to a taxation officer, either a master or a judge, who decides how much to allow and assesses the bill at that amount.

In this case, there were no assessments made. None of the clients disputed the bills. The bills were simply paid. The time for submitting the bills for assessment has now expired. Section 11 of

[Traduction]

généraux. Par conséquent, bien que vous puissiez faire une réclamation pour diffamation, même dans les circonstances limitées de cette quatrième personne, vous ne pouvez rien récupérer du tout.

Il est vrai que vous pouvez obtenir que votre nom soit lavé de tout soupçon. Vous pouvez obtenir un jugement disant que vous avez été victime de diffamation. Ce n'est pas là chose triviale. C'est important. Cependant, vous ne pouvez pas obtenir de la cour qu'elle vous accorde une compensation comme elle le ferait d'habitude dans une affaire de diffamation.

Toujours au sujet de la diffamation, étant donné la conjugaison de la date limite, qui est toujours là, et de l'interdiction du versement de dommages exemplaires ou majorés, il ne semble pas qu'il y ait vraiment de place pour une réclamation pour diffamation.

La deuxième rangée dans le tableau correspond aux dépenses juridiques et de consultation. La date à laquelle intervient le paragraphe 8(2) dépend de la date à laquelle vous avez présenté votre réclamation, les dates pertinentes étant le 1^{er} mai, le 30 juin et le 1^{er} mars. Si les trois parties ont dépensé de l'argent pour une réunion le 1^{er} juin pour discuter de la situation à laquelle elles étaient confrontées relativement au gouvernement, ou pour discuter de négociations avec ce dernier, la partie B n'ayant pas encore présenté de réclamation, elle pourrait le faire. Cependant, les parties A et C ne le pourraient pas, étant donné qu'elles auraient déjà présenté une réclamation, mais elles ne l'auraient pas su à ce moment-là. Ayant déjà déposé une réclamation, tout ce qu'elles pourraient maintenant obtenir ce serait le remboursement des dépenses engagées dans le seul but d'obtenir des dommages-intérêts.

Un deuxième problème survient ici, et j'attirerais votre attention sur l'alinéa 8(4)f, qui se lit comme suit:

Dans les actions et procédures visées au paragraphe (1), aucune indemnité ne peut être accordée à l'égard de:

f) frais judiciaires ou extrajudiciaires supérieurs aux dépens taxés, selon la procédure d'évaluation des frais judiciaires et extrajudiciaires.

Ce point a été soulevé la dernière fois en comité. J'ai fait mes recherches et j'ai découvert qu'en vertu de la Loi sur les procureurs, en Ontario, un mémoire de procureur ne peut être contesté que 12 mois après son paiement. Il n'existe en Ontario aucun moyen de liquidation de ces mémoires.

Après avoir lu cela, je me suis dit: «le mémoire résistera certainement», mais le document dit bien «frais judiciaires ou extrajudiciaires supérieurs aux dépens taxés, selon la procédure d'évaluation des frais judiciaires et extrajudiciaires...». Quel est le montant fixé? Lorsqu'il y a liquidation, un avocat soumet un mémoire à son client. Le client peut payer la note ou alors dire: «J'aimerais qu'il y ait liquidation». Le mémoire est alors envoyé à un liquidateur, maître ou juge, qui décide du montant à verser et fixe le mémoire à ce montant.

Dans ce cas-ci, aucune liquidation n'a été faite. Aucun des clients n'a contesté les mémoires. Les factures ont tout simplement été payées. La période pour demander un renvoi de mémoire

[Texte]

the Solicitors Act, which I have reproduced for you, permits not only a client, but a court, to refer a bill for assessment up to 12 months after it has been paid.

The problem is that there has not been an assessment, nor can there be an assessment, so what is the amount determined under the applicable assessment procedure? I do not think there has been an amount determined. In other words, zero is the amount determined.

One would say, "Surely they cannot mean to disallow all their legal costs." Surely, the intention of the government, although Mr. Rock has never said so, is that it intends by these amendments to say that you cannot get any legal costs. Under clause 8(4)(b) we see that you cannot get reimbursed for any money paid for lobbyists. It may be, if you did not think to assess your lawyer's bill, that you may get nothing for that either, because the government might say that the bill is exorbitant, that it wants this bill assessed and it will not pay anything more than the amount determined on an assessment procedure.

There is no statutory authority to have a bill assessed and this bill does not provide for any authority to have a bill assessed. It does not create an appropriate procedure. It refers to some other procedure. In Ontario that would be the Solicitors Act.

I cannot imagine that the government intends to disallow these claims for legal expenses but, on the face of it, it is not clear to me that that is not the effect of this bill. At the very least, I would have thought that the matter should be clarified because Mr. Rock certainly did not give that impression. I am sure that was not his intention, but I am suggesting that there is a problem with the way this is worded, because it could lead a court to say that you cannot get anything at all for your legal expenses because there has not been an amount determined under the applicable assessment procedure.

That is why I have that problem with legal and consulting expenses. Of course, the point is that you may not be able to claim any amount at all for consulting expenses.

The next point is third party claims against partnership. I am glad that this point was raised in the testimony. The point raised by Senator Murray, I believe, is what if the lobbyist is not paid and wants to bring a suit against the partnership. Professor MacKay said there is no problem here. The only one who is insulated under the bill is the Crown. The partnership is not insulated. If the partnership fails to pay, or breaches the contract it has with other parties — and indeed there would have been many other contracts entered into with third parties — there is nothing to limit those third parties from suing the partnership and recovering damages. The problem is that, because we have a cut-off date and no claim has been submitted, because no claim could have been submitted by the cut-off date of June 30, the partnership is forced to eat those costs. It could be millions of dollars or even hundreds of millions of dollars.

[Translation]

pour liquidation est expirée. L'article 11 de la Loi sur les procureurs, que je vous ai fait distribuer, autorise non seulement un client mais également un tribunal à ordonner le renvoi d'un mémoire pour liquidation dans un délai d'un an après le paiement.

Le problème est qu'il n'y a pas eu de liquidation et qu'il ne peut pas y en avoir, alors quel est le montant déterminé en vertu de la procédure d'évaluation? Je ne pense pas que l'on ait déterminé un quelconque montant. En d'autres termes, le montant déterminé est nul.

L'on serait porté à dire: «Ils ne comptent pas soustraire tous leurs frais judiciaires». Assurément, l'intention du gouvernement, même si M. Rock ne l'a jamais dit, est de dire grâce à ces amendements que vous ne pouvez pas obtenir remboursement de frais judiciaires. En vertu de l'alinéa 8(4)b), l'on ne peut pas se faire rembourser les sommes versées à des lobbyistes. Il se peut, si vous n'avez pas pris les mesures nécessaires en vue de la liquidation du mémoire de votre avocat, que vous n'obteniez rien pour cela non plus, car le gouvernement pourrait fort bien dire que la facture est exorbitante, qu'il veut la faire évaluer et qu'il ne versera rien de plus que le montant qui sera fixé à l'issue de la procédure de liquidation.

Il n'y a aucun pouvoir statuaire visant la liquidation d'un mémoire et le projet de loi ne prévoit rien en la matière. Il n'établit pas de procédure appropriée. Il renvoie à une autre procédure. En Ontario, ce serait la Loi sur les procureurs.

Je ne peux pas m'imaginer que le gouvernement veuille interdire ces réclamations de remboursement de frais judiciaires, mais a priori, il ne ressort à mon sens pas clairement que le projet de loi n'aura pas justement cet effet-là. À tout le moins, j'aurais pensé que la question aurait été tirée au clair, car ce n'est certes pas là l'impression que nous a donnée M. Rock. Je suis certain que là n'était pas son intention, mais je pense qu'il y a un problème de libellé, car le texte, dans sa formulation actuelle, amènerait un tribunal à dire que vous ne pouvez rien obtenir du tout pour vos frais judiciaires parce qu'aucun montant n'a été déterminé en vertu de la procédure d'évaluation des frais.

Voilà pourquoi j'ai un problème en ce qui concerne les dépenses juridiques et de consultation. Évidemment, il sera peut-être impossible de demander quoi que ce soit pour les dépenses engagées pour des experts-conseils.

La catégorie suivante est celle des réclamations d'un tiers contre la société en commandite. Je suis heureux que ce point ait été soulevé dans les témoignages. La question posée, je pense, par le sénateur Murray était la suivante: que se passe-t-il si le lobbyiste n'est pas payé et qu'il veut poursuivre la société? Le professeur MacKay a dit qu'il n'y aurait là aucun problème. En vertu du projet de loi, seule la Couronne est protégée. La société en commandite ne l'est pas. Si celle-ci ne paie pas, ou si elle se place en situation de rupture de contrat avec d'autres parties (et quantité d'autres contrats auraient certainement été passés avec des tierces parties) il n'y aurait rien pour empêcher ces tiers de poursuivre la société et d'obtenir des dommages-intérêts. Le problème est que parce qu'il y a une date limite et qu'aucune réclamation n'a été présentée, parce qu'aucune réclamation n'aurait pu être présentée avant la date limite du 30 juin, la société

[Text]

You must remember that the prohibition on the suit for lost profits does not apply to third parties. If a third party who expected to make certain profits based on the redevelopment of Pearson airport is denied those profits and brings a suit within six years of the repudiation of that contract by the limited partnership for these lost profits, as Professor MacKay has said, there is nothing in the bill to prevent that suit from being brought. However, the Crown is exempted from having a claim made against it by the partnership because of this June 30 cut-off date.

You might ask whether clause 8(3) does not apply. Subclause (b) of that proposal says it was not possible to comply with clause 8(1)(d) because either the person was not aware of the person's right to make the claim, or the subject-matter of the claim arose only after that date.

Let us suppose that the partnership is sued for \$100 million on January 1, 1996. Why can they not just say, "Now we bring our claim here." The problem is that 8(3) only applies to someone who has never submitted any other claim at all. The limited partnership has, of course, submitted claims prior to June 30, so they cannot bring a claim to make themselves whole because they submitted a claim before June 30.

If you look at the report which was given to Mr. Nixon by the officials in Transport Canada which was, I gather, leaked to the press or obtained in some manner in the last 60 days, or since I was last here —

Senator Murray: It was obtained through Access to Information.

Mr. Monahan: I am sorry, senator. In any event, I obtained a copy of that as well. I noted that there is substantial potential for third party claims. If you read that document closely, you will see that in addition to the claims of the limited partnership there is substantial possibility for third party claims. It is an open-ended liability. It could be a substantial amount of money, far in excess of amounts that might be recoverable under the statute.

Mr. Rock has said to the committee that the taxpayers cannot be expected to have an open-ended liability. The taxpayers want to know how much they have to pay, so the government has imposed the June 30 date in order to know what the costs are. Parliament transfers the open-ended liability, which the taxpayers should not have to bear, on to the private persons who were unfortunate enough to enter into a contract with the Crown. It is those people who will pay. Not only will they pay, but they cannot recover anything for that. They cannot recover any loss of investment. They may be driven out of business because they cannot afford to pay the judgment against them, and the proposed clause 8(4)(d) says:

[Traduction]

est obligée d'absorber ces coûts. Il pourrait s'agir de millions, voire de centaines de millions de dollars.

Il ne faut pas oublier que l'interdiction de poursuivre pour profits non réalisés ne s'applique pas aux tiers. Si un tiers qui s'attendait à réaliser certains profits par suite de l'agrandissement de l'aéroport Pearson se voit refuser ces profits et intente des poursuites pour annulation du contrat par la société en commandite dans les six ans, comme l'a dit le professeur MacKay, il n'y a rien dans le projet de loi qui empêche ces poursuites d'avoir lieu. Cependant, aucune réclamation ne peut être faite à la Couronne par la société en commandite, étant donné cette date limite du 30 juin.

Vous vous demandez peut-être si le paragraphe 8(3) s'applique. Le sous-paragraphe b) de la proposition dit qu'il n'était pas possible de respecter l'alinéa 8(1)d) soit parce que la personne ignorait son droit à une réclamation soit parce que l'objet de la réclamation a pris naissance après cette date.

Supposons que la société se fait poursuivre pour 100 millions de dollars le 1^{er} janvier 1996. Pourquoi ne peuvent-ils tout simplement pas dire: «Nous présentons ici même notre réclamation»? Le problème est que le paragraphe 8(3) ne s'applique qu'aux personnes n'ayant jamais soumis d'autres réclamations. La société en commandite a, bien sûr, présenté des réclamations avant le 30 juin; elle ne peut par conséquent pas exiger qu'on lui reconnaisse ses droits étant donné qu'elle a présenté une réclamation avant le 30 juin.

Si vous examinez le rapport qui a été remis à M. Nixon par les porte-parole de Transports Canada et qui a, je pense, fait l'objet d'une fuite à la presse ou été obtenu d'une autre façon au cours des 60 derniers jours, ou depuis que je suis venu ici la dernière fois...

Le sénateur Murray: Il a été obtenu en vertu de la Loi sur l'accès à l'information.

M. Monahan: Excusez-moi, sénateur. Quoi qu'il en soit, j'en ai moi aussi obtenu copie. J'y ai relevé des possibilités énormes en matière de réclamations d'un tiers. Si vous faites une lecture attentive de ce document, vous verrez qu'en plus de réclamations contre la société en commandite, il y a des possibilités considérables de réclamations de tiers. La responsabilité en question n'a aucune limite. Il pourrait s'agir de sommes d'argent considérables, de loin supérieures aux montants qui pourraient être récupérés en vertu de la loi.

M. Rock a dit au comité que l'on ne peut pas s'attendre à ce que les contribuables aient une responsabilité illimitée. Les contribuables veulent savoir combien ils devront payer, et c'est pourquoi le gouvernement a imposé cette date du 30 juin, ce afin de déterminer quels seront les coûts. Le Parlement transfère cette responsabilité illimitée, qui ne devrait pas revenir aux contribuables, aux particuliers qui ont eu le malheur de passer contrat avec la Couronne. Ce sont ces gens-là qui paieront. Et non seulement ils paieront, mais ils ne pourront rien récupérer. Ils ne peuvent rien récupérer au titre de perte d'investissement. Ils devront peut-être mettre fin à leurs activités s'ils n'ont pas les moyens de payer le montant fixé dans le jugement, et l'alinéa 8(4)d) proposé dit ceci:

[Texte]

any claim for loss of value of any share, partnership interest or investment;

You may be driven into bankruptcy, but do not come looking to the taxpayer, because that is your business; you entered into that contract with that other person and you are breaching that contract, because, of course, you cannot fulfil the contract, but we are not insulating you from any suit in respect of those claims.

"Tax costs on dissolution of partnership" is the last row in my table. In this I am giving you another example of the kinds of claims which might arise which are quite substantial. For example, when you dissolve a partnership there may be significant tax implications. I do not know whether there will be, but there would normally be significant tax costs associated with the dissolution of a partnership.

Again, no matter how substantial those are, if they were not claimed prior to June 30, they cannot be claimed. You simply have to make those payments to Revenue Canada, to the Crown, because of this June 30 cut-off date. Not only are you denied the claims that are made against you, but you must pay money to the Crown if there is any tax liability incurred because you have to dissolve your partnership.

It is not just, "Heads I win, tails you lose." You are not shielded against someone else claiming against you, but if the government has any claims against you, you had better pay those. You have to pay any money you owe the Receiver General of Canada and Her Majesty.

I have severe problems with this June 30 cut-off date. I do not see how you could characterize it as anything other than arbitrary and unfair.

What is said about this? Professor MacKay did not attempt to say it was not arbitrary or unfair. He said that there is no life, liberty or security of the person issue, so therefore section 7 does not apply, and section 2(e) of the Bill of Rights is only a procedural guarantee. I accept those points. They are reasonable points which a lawyer would make if appearing for the Crown before the Supreme Court of Canada. However, I am not sure the Supreme Court of Canada would accept those points when it has accepted the notion of the rule of law, which is a fundamental principle. I am not so sure that the Bill of Rights would be construed in that narrow fashion. I can deal with this matter when we get to questions.

I wish now to make reference to the point concerning exemplary damages. I have reproduced for the committee part of a chapter from Professor Waddams' book, *The Law of Damages*. I wish to direct you to the heading, "Type of Conduct Required" on page 11-9 where it states:

The kind of conduct that attracts exemplary damages has been described with a wide variety of colourful words and phrases. These include malicious, high-handed, arbitrary, oppressive, deliberate, vicious, brutal, grossly fraudulent,

[Translation]

aucune indemnité ne peut être accordée à l'égard... de la perte de valeur d'une action, d'une participation dans une société ou d'un investissement;

Vous serez peut-être acculé à la faillite, mais ne vous tournez pas vers le contribuable, car c'est votre affaire; vous avez passé contrat avec cette autre personne et vous commettez une violation de contrat car, bien sûr, vous ne pouvez pas le remplir, ce contrat, mais vous n'êtes pas à l'abri d'une poursuite relativement à ces réclamations.

La dernière catégorie est celle des «impôts sur le démantèlement de la société». Ici, je vous donne un autre exemple du genre de réclamations importantes qui pourraient survenir. Par exemple, si vous démantelez une société, cela pourra avoir d'importantes ramifications fiscales. Je ne sais si ce sera le cas, mais en règle générale un démantèlement de société s'accompagne de coûts fiscaux importants.

Encore une fois, quelle que soit l'importance de ces coûts, s'ils n'ont pas fait l'objet d'une réclamation avant le 30 juin, vous ne pouvez rien y faire. Vous n'avez d'autre choix que de faire ces versements à Revenue Canada, à la Couronne, ce à cause de cette date limite du 30 juin. Non seulement vous ne pouvez pas contester les réclamations faites à votre endroit, mais vous devez verser de l'argent à la Couronne s'il y a des obligations fiscales du fait du démantèlement de la société.

Il ne s'agit pas tout simplement de dire: «Face, je gagne, pile, tu perds». Vous n'êtes pas à l'abri de poursuites, mais si le gouvernement réclame quoi que ce soit de vous, vous feriez mieux de payer. Vous êtes tenu de payer ce que vous devez au receveur général du Canada et à Sa Majesté.

Cette date limite du 30 juin me pose beaucoup de problèmes. Je ne vois pas comment vous pourriez la qualifier d'autre chose qu'arbitraire et injuste.

Qu'a-t-on dit à ce sujet? Le professeur MacKay n'a pas tenté de dire que ce n'était pas arbitraire et injuste. Il a dit qu'il n'y a aucune question de vie, liberté ou sécurité de la personne et que, par conséquent, l'article 7 ne s'applique pas et que le paragraphe 2 e) de la Déclaration canadienne des droits n'est qu'une garantie en matière de procédure. Je veux bien. Ce sont là des arguments raisonnables que présenterait un avocat plaçant au nom de la Couronne devant la Cour suprême du Canada. Cependant, je ne suis pas certain que la Cour suprême du Canada les accepte étant donné qu'elle a accepté la notion de la primauté du droit, qui est un principe fondamental. Je ne suis pas convaincu que la Déclaration des droits serait interprétée d'une façon aussi étroite. Je pourrai revenir sur cet aspect à l'étape des questions.

J'aimerais maintenant vous parler des dommages exemplaires. J'ai fait reproduire à l'intention du comité une partie d'un chapitre de l'ouvrage du professeur Waddams intitulé *The Law of Damages*. Je vous renverrai à la page 11-9, sous le titre «Type of Conduct Required», où l'on peut lire ce qui suit:

Le genre de comportement qui donne lieu à des dommages exemplaires a été décrit grâce à une vaste gamme de mots et d'expressions fort colorés. Notamment, malicieux, autoritaire, arbitraire, oppressif, délibéré, vicieux, brutal, frauduleux,

[Text]

evil, outrageous, callous, disgraceful, wilful, wanton, in contemptuous disregard of the plaintiff's rights —“

I do not quite know what the word “contumelious” means. It sounds pretty bad.

I am not suggesting that any of these adjectives apply to the government in this case. I am suggesting, however, that if they did, you could not sue for them. Let us suppose the government said, “We are going to cancel a contract because we do not like it. We have no reason for it. There is nothing wrong with the contract, we just want to cancel it.” If there was evidence, which had to be proven in court under cross-examination, that that was the case, the court might say, “This is arbitrary; this is high-handed. Not only has the government cancelled this contract, but it has done it in a high-handed manner.” I have a problem with this because this ban on exemplary damages shields arbitrary government.

I return to Mr. Colvin's article wherein he states that to shield government arbitrariness violates the rule of law, which is why I have a problem with the ban on exemplary damages.

I felt it necessary to take the committee through these points because they are important. I know that members of the committee will now have some questions for me. I thank you for your attention.

The Chairman: Professor, if I understand correctly, you based your whole argument on section 7 and the consequences which flow from it. What is your answer to the argument of Professor MacKay who states that section 7 does not apply to property rights?

Mr. Monahan: I accept that it does not apply to property rights or to corporations. However, I make the following observations.

First, there may be individuals who have claims here. In October, when I first made submissions, that was not apparent in terms of the first round of amendments. However, the restrictions on suit were broadened to prevent, for example, any suit for loss of an investment. That would apply to a natural person who invested \$20 million and now finds his investment to be worthless.

The question about corporations may not be the only one on this issue. Although property rights per se are not implicated, access to the courts to seek redress for government action is part of liberty as defined by the Supreme Court of Canada. I think that in attempting to limit access to the courts, section 7 is implicated.

In any event, the principles of fundamental justice are part of the 1960 Bill of Rights. Therefore, I believe that arbitrariness in measures could also raise an issue under the Bill of Rights. More generally, the issue of the rule of law or the guarantee of the rule

[Traduction]

néfaste, outrageux, dur, honteux, obstiné, capricieux, méprisant à l'égard des droits du plaignant...»

Le mot «méprisant» est assez fort.

Je ne dis pas qu'un quelconque de ces adjectifs s'applique au gouvernement dans le cas qui nous occupe. Ce que je dis, cependant, c'est que si c'était le cas, vous ne pourriez pas engager de poursuite. Supposons que le gouvernement dise: «Nous allons annuler un contrat parce que nous ne l'aimons pas. Il n'y a aucun motif, il n'y a pas de problème avec le contrat. Tout simplement, nous voulons l'annuler». S'il y avait des preuves que c'était le cas (et il faudrait que ce soit prouvé au tribunal lors du contre-interrogatoire), le tribunal pourrait dire: «C'est arbitraire; c'est autoritaire. Non seulement le gouvernement a annulé le contrat, mais il l'a fait de façon autoritaire, tyrannique». J'ai un problème avec cela, car cette interdiction en matière de dommages exemplaires met à l'abri les initiatives arbitraires du gouvernement.

Je reviens maintenant à l'article de M. Colvin qui dit que mettre à l'abri l'arbitraire du gouvernement viole la règle du droit, et c'est pourquoi j'ai un problème avec cette interdiction de dommages exemplaires.

J'ai jugé nécessaire de parcourir ces différentes questions avec le comité car elles sont importantes. Je sais que les membres du comité auront maintenant des questions à me poser. Je vous remercie de votre attention.

Le président: Professeur, si j'ai bien compris, vous avez appuyé toute votre argumentation sur l'article 7 et sur les conséquences qui en découlent. Quelle est votre réponse à l'argument du professeur MacKay, qui dit que l'article 7 ne s'applique pas aux droits relatifs à la propriété?

M. Monahan: J'accepte que cela ne s'applique pas aux droits relatifs à la propriété ni aux sociétés. Cependant, je ferai les observations suivantes.

Premièrement, il se peut qu'il y ait des particuliers qui aient des réclamations à faire en la matière. En octobre, lorsque j'ai pour la première fois présenté un mémoire au comité, cela ne ressortait pas clairement de la première ronde d'amendements. Cependant, les restrictions en matière de réclamation ont été élargies pour interdire, par exemple, toute poursuite pour perte d'investissement. Cela s'appliquerait à une personne physique qui aurait investi 20 millions de dollars et qui constaterait aujourd'hui que son investissement est sans valeur aucune.

La question des sociétés n'est peut-être pas la seule qui intervienne ici. Même si les droits relatifs à la propriété n'interviennent pas ici en tant que tels, l'accès aux tribunaux pour demander un redressement par suite de mesures gouvernementales relève de la liberté telle que cela est défini par la Cour suprême du Canada. Je pense qu'en essayant de limiter l'accès aux tribunaux, l'article 7 joue un certain rôle.

Quoi qu'il en soit, les principes de justice fondamentale font partie de la Déclaration canadienne des droits de 1960. Voilà pourquoi je pense que le côté arbitraire des mesures pourrait lui aussi soulever des questions en vertu de la Déclaration des droits.

[Texte]

of law in the preamble to the Charter imports these notions of arbitrariness in government.

I take Professor MacKay's point. It is an important point and there is substance to it. I agree with him. That would be a difficult argument to make. If that were the only argument, it would be difficult to make and I would probably be of a different view than I have been until now. I did not base my original argument on section 7; I founded it on the Bill of Rights and the rule of law.

However, I do not think section 7 should be entirely dismissed as a possible issue in relation to Bill C-22 in terms of the amendments which have been put forward.

Senator Pearson: Mr. Chairman, I feel a little awkward talking in this room full of lawyers, because I am not a lawyer. My questions are from the point of view of a layperson.

I wish to return to the question of fundamental justice. I tried to follow the argument and put it together in terms of the case with which we are dealing. You quoted Mr. Justice Sopinka who said at page 594:

One cannot conclude that a particular limit is arbitrary because (in the words of my colleague, McLachlin J...) "it bears no relation to, or is inconsistent with, the objective that lies behind the legislation" without considering the state interest and the societal concerns which it reflects.

I look at this particular legislation as reflecting certain societal concerns. If one does not take into account those concerns as parliamentarians, do judges have any imperative to assess what Justice Sopinka calls striking the fair balance between the interests of society and the interests of the individual?

It seems to me that it is more the responsibility of parliamentarians through legislation than it is of justices.

Mr. Monahan: Yes, I think that is a fair point. I would simply make the observation that with the Charter of Rights a significant portion of that responsibility has been transferred from Parliament to the courts. When you have open-ended phrases such as "the principles of fundamental justice" and the courts must give meaning to that, it involves the courts in legislating or policy making.

The court would ask to see the objective of the legislation as stated, for example, by the Minister of Justice in testimony before the Senate committee. They would read his testimony and say that the Minister of Justice says that the government wants to make people whole but does not want to give them lost profits, that if people have had to spend money on expenses for consulting fees, et cetera, we want to ensure that they are reimbursed for that but we do not want to give them lost profits. I say that this bill does not do that because this bill exposes the contractors to all kinds of claims.

[Translation]

De façon plus générale, la question de la règle du droit ou de la garantie de la primauté du droit dans le préambule de la Charte importe ces notions d'arbitraire dans le gouvernement.

J'accepte le point soulevé par le professeur MacKay. Ce point est important et il est bien fondé. Je suis d'accord avec lui là-dessus. Ce serait un argument difficile à défendre. Si c'était le seul argument, ce serait ardu et j'aurais peut-être un point de vue différent de celui que j'ai eu jusqu'ici. Je n'ai pas appuyé mon argumentation originale sur l'article 7, mais plutôt sur la Déclaration canadienne des droits et sur la primauté du droit.

Cependant, je ne pense pas qu'il faille écarter entièrement l'article 7 dans le contexte du projet de loi C-22 et des amendements qui ont été proposés.

Le sénateur Pearson: Monsieur le président, je me sens un petit peu mal à l'aise à l'idée de prendre la parole dans une salle remplie d'avocats, car je n'en suis pas. Mes questions seront donc celles d'une profane.

J'aimerais parler de la question de la justice fondamentale. J'ai essayé de suivre l'argumentation et de l'inscrire dans le cadre de l'affaire qui nous occupe. Vous avez cité le juge Sopinka qui dit, à la page 594:

On ne peut conclure qu'une restriction donnée est arbitraire parce qu'elle (selon les termes de ma collègue le juge McLachlin aux pp. 619 et 620) «n'a aucun lien ou est incompatible avec l'objectif visé par la loi», sans considérer l'intérêt de l'État et les préoccupations de la société auxquelles elle répond.

Je considère ce projet de loi comme reflétant certaines préoccupations de la société. Si l'on ne tient pas compte de ces préoccupations en tant que parlementaires, les juges sont-ils tenus de faire intervenir ce que le juge Sopinka décrit comme l'établissement d'un juste équilibre entre les intérêts de la société et les intérêts de l'individu?

Il me semble que cela relève davantage de la responsabilité des parlementaires qui font les lois que des juges.

M. Monahan: Je pense que ce que vous dites est très pertinent. Je soulignerais tout simplement qu'avec la Charte des droits, une part importante de cette responsabilité a été cédée aux tribunaux par le Parlement. Avec des formules très ouvertes du genre «principes de justice fondamentale» auxquelles les tribunaux doivent donner un sens, ceux-ci sont amenés à légiférer ou à établir des politiques.

Le tribunal demanderait à voir l'objectif du projet de loi tel qu'énoncé par le ministre de la Justice, par exemple, lors de son témoignage devant le comité sénatorial. Les juges liraient ce témoignage et déclareraient que si le ministre de la Justice dit que le gouvernement veut reconnaître aux gens leurs droits mais ne veut pas leur accorder la valeur correspondant à des profits non réalisés, si les gens ont eu à dépenser de l'argent au titre de frais d'experts-conseils, et cetera: nous voulons être certains qu'ils seront remboursés pour cela mais nous ne voulons pas leur accorder de dommages pour profits non réalisés. Ce que je dis, c'est que le projet de loi ne fait pas cela car il expose les entrepreneurs à toutes sortes de réclamations.

[Text]

The June 30 date in particular is a significant cause for concern because you have six years for claims in contract. That is the normal statute of limitation. So any time until those six years have expired, these people could be sued. They cannot bring a claim against the Crown, even though they would like to say that they could not perform the contract because the government cancelled the contract with them.

When Mr. Rock was asked why the date of June 30 was included, he replied that the government needs to know what the claims are in order that it can estimate for the taxpayer how much money we have to pay. I say that that is fine, but if the government is going to do that it should do the same for these other people who, after all, entered into this contract in good faith and did not expect to have to face all these potential claims from other people.

The government is being careful to insulate itself, but it is exposing private citizens and corporations to an undefinable liability.

Senator Lewis: Professor Monahan, in reference to your mention of the difficulty of the assessment procedure for legal costs under the Solicitors Act of Ontario, under which the time limit is 12 months, section 4 of that act provides that no such reference to an assessment officer shall be directed upon an application after 12 months. It then goes on to say, "except under special circumstances to be proved to the satisfaction of the court or a judge."

Mr. Monahan: Yes. That is a fair point. That deals with 12 months after the delivery of the bill, which bill has not been paid. You must look as well to section 9.

Senator Lewis: Yes, which deals with a third party. I wanted to refer to that also.

Mr. Monahan: Yes. Section 4 deals with 12 months from delivery, but that is in cases where the bill has not been paid. We must deal with the situation where the bill has been paid, and that is dealt with in section 11 which states:

The payment of a bill does not preclude the court from referring it for assessment, if the application is made within twelve months after payment, and if the special circumstances of the case, in the opinion of the court, appear to require the assessment.

After it has been paid, there being no complaint about it, you cannot do that. However, some cases have said that the courts have an inherent jurisdiction to refer bills in special circumstances. I will deal with that particular issue.

What do special circumstances amount to? Generally, "special circumstances" amount to a fraud having been perpetrated on the client, that is, the bill was fraudulent or the client was pressured by the lawyer, in some unfair fashion or manner, to pay the bill. In other words, this notion of special circumstances, as it has

[Traduction]

La date du 30 juin en particulier est source de préoccupations car vous avez six ans pour les réclamations correspondant à un contrat. C'est ce que prévoit le statut sur la prescription. En effet, tant que cette période de six ans n'est pas écoulée, ces personnes peuvent être poursuivies. Elles ne peuvent pas poursuivre la Couronne, même si elles aimeraient dire qu'elles n'ont pas pu exécuter le contrat parce que le gouvernement l'a annulé.

Lorsqu'on a demandé à M. Rock pourquoi la date du 30 juin a été incluse, il a répondu que le gouvernement doit savoir quelles seront les réclamations afin de pouvoir faire une estimation, pour le contribuable, des sommes qu'il faudra verser. Je dis que cela est très bien, mais si le gouvernement va faire cela, il devrait faire la même chose pour ces gens-là qui, après tout, ont signé ce contrat de bonne foi et ne s'attendaient pas à être exposés à des réclamations venant d'autres personnes.

Le gouvernement se met à l'abri, mais il expose les particuliers et les sociétés à des obligations éventuelles indéterminables.

Le sénateur Lewis: Professeur Monahan, vous avez mentionné les difficultés posées par la procédure de liquidation pour frais judiciaires prévue dans la Loi sur les procureurs de l'Ontario, en vertu de laquelle la limite temporelle est de 12 mois. L'article 4 de cette loi prévoit que nul renvoi ne doit être accordé si la requête est présentée plus de 12 mois après la date à laquelle le mémoire a été remis. Le texte se poursuit en disant: «le renvoi toutefois est accordé si le requérant démontre au tribunal ou au juge qui reçoit la requête de renvoi que des circonstances exceptionnelles le justifient».

M. Monahan: Oui. La remarque que vous faites est tout à fait juste. On parle de 12 mois après la date à laquelle le mémoire a été remis, mémoire qui n'a pas été payé. Il faut également lire l'article 9.

Le sénateur Lewis: Oui, qui traite d'une tierce partie. Je voulais faire intervenir cela également.

M. Monahan: Oui. L'article 4 parle de 12 mois après la date à laquelle le mémoire a été remis, mais uniquement dans les cas où le mémoire n'a pas été payé. Il nous faut traiter de la situation où le mémoire a bel et bien été payé, et c'est ce qui est couvert à l'article 11, qui dit ceci:

Le paiement d'un mémoire n'empêche pas le tribunal d'en ordonner le renvoi pour liquidation si la requête est présentée dans les 12 mois qui suivent le paiement et si le tribunal est d'avis que des circonstances exceptionnelles justifient la liquidation.

Une fois le mémoire payé, s'il n'y a pas de plainte, vous ne pouvez pas agir de la sorte. Cependant, il a été dit que dans certains cas les tribunaux ont le droit inhérent de renvoyer des mémoires pour liquidation dans des circonstances exceptionnelles. Je vais parler de cette question en particulier.

Qu'est-ce que des «circonstances exceptionnelles»? De façon générale, il s'agira de fraude commise à l'égard d'un client: en d'autres termes, la facture aura été frauduleuse ou bien l'avocat aura exercé des pressions injustes ou autres sur le client pour qu'il paie. En d'autres termes, cette notion de circonstances exception-

[Texte]

been defined, has to do with a kind of oppressive conduct by the lawyer.

Even if the special circumstances exception applied — and, to be fair, the courts may say that whatever the Solicitors Act says, there may be an inherent jurisdiction in special circumstances — there is no evidence here that there has been any fraud or oppression on the part of the lawyers who have rendered bills or accounts to their clients.

This act is intended to say that you cannot open up bills after a period of time unless there are unusual special circumstances amounting to fraud.

Therefore, I do not think there is any authority under this act now to bring a claim for an assessment.

Senator Lewis: Section 9 states:

Where a person, not being chargeable as a principal party, is liable to pay or has paid a bill...

I am not quite sure what the circumstances would be, but there are special provisions there where a third party can come in after 12 months.

Mr. Monahan: No, that is section 9(4), "assessment at instance of third person". In that case it says:

When a person, other than the client, applies for the assessment —

— but you cannot get the assessment because the client has not referred it —

— it is not necessary for the applicant to bring an action for an account, but the court may, in a summary manner, refer a bill already delivered or order delivery of a copy of the bill, and refer it for assessment, as between the applicant and the client.

Under section 9(4), the court is ordering or referring the bill. That is how we get down to section 11. We now have the court ordering the assessment. Section 11 says:

The payment of a bill does not preclude the court from referring it for assessment...

We would be in a situation where, presumably, the Crown would say, "We want these bills assessed. We will not pay any amount of money without knowing that it has been assessed." The client does not say anything about assessing the bill, so the Crown wants to bring application. The problem is section 11.

Even if there is an inherent jurisdiction over and above section 1, you still must show special circumstances. There are no special circumstances here. There is no allegation of fraud or oppression by lawyers.

Senator Lewis: The long and short of it is that there are some qualifications. That was my point.

[Translation]

nelles, telle qu'elle a été définie, se rapporte à un comportement oppressif de la part de l'avocat.

Même si l'exception pour circonstances exceptionnelles s'appliquait (et, pour être juste, les tribunaux pourraient dire que quoi que dise la Loi sur les procureurs, il se peut qu'il y ait une compétence inhérente dans certaines circonstances exceptionnelles) il n'y a aucune preuve ici qu'il y a eu fraude ou oppression de la part des avocats qui ont préparé des mémoires ou des factures pour leurs clients.

La loi a pour objet de dire que vous ne pouvez pas revenir sur une facture après une certaine période de temps à moins qu'il y ait des circonstances exceptionnelles que l'on pourrait assimiler à de la fraude.

Par conséquent, je ne pense pas que la loi autoriserait une réclamation de liquidation.

Le sénateur Lewis: L'article 9 dit ceci:

La personne qui, sans être la partie débitrice principale, est tenue de payer ou a payé un mémoire...

Je ne suis pas certain des circonstances, mais il y a des dispositions spéciales prévoyant qu'une tierce partie puisse intervenir une fois écoulée la période de 12 mois.

M. Monahan: Non, il faut se reporter au paragraphe 9(4), «liquidation à la demande d'un tiers». Voici ce qui est prévu dans ce cas:

Si le requérant qui demande la liquidation du mémoire... n'est pas le client...

...mais vous ne pouvez pas obtenir la liquidation parce que le client n'en a pas fait la demande...

...le requérant n'est pas tenu d'intenter une action en reddition de comptes et le tribunal peut, de façon sommaire, ordonner le renvoi d'un mémoire déjà remis ou la remise d'une copie du mémoire et son renvoi pour liquidation entre le requérant et le client...

En vertu du paragraphe 9(4), le tribunal ordonne le renvoi ou remet le mémoire. C'est ainsi qu'on en arrive à l'article 11. Nous sommes en présence d'un cas où c'est le tribunal qui ordonne la liquidation. L'article 11 dit ceci:

Le paiement d'un mémoire n'empêche pas le tribunal d'en ordonner le renvoi pour liquidation...

Nous serions dans une situation où la Couronne dirait vraisemblablement: «Nous voulons que ces mémoires soient liquidés. Nous ne paierons aucun montant tant que nous ne saurons pas ce qu'il en est». Le client ne dit mot quant à la liquidation du mémoire, alors c'est la Couronne qui en fait la demande. Le problème, c'est l'article 11.

Même s'il y a une compétence inhérente qui vient s'ajouter à l'article 11, il demeure qu'il doit y avoir des circonstances exceptionnelles. Il n'y a ici pas de circonstances exceptionnelles. Il n'y a aucune allégation de fraude ou d'oppression par les avocats.

Le sénateur Lewis: L'important, c'est qu'il y ait des conditions. C'est cela que j'ai voulu dire.

[Text]

Mr. Monahan: But I do not think they do apply here. With all due respect, that is something to which this committee should pay attention because I am not sure that this makes sense. Clause 8(4)(f) makes no sense to me the way it is worded now. I do not know what they are getting at. I do not know how you would apply clause 8(4)(f) because there has been no assessment and nor could there be.

Senator Lewis: I understand that this change was made to try to accommodate some objections to the original provision.

Senator Murray: My question is with regard to the exclusion of non-compensatory, exemplary or punitive damages. When Mr. Rock was here, he dealt with the theory of these damages and then went on to tell us what the rationale for the exclusion in this bill is.

When we mentioned that you, Professor Monahan, and other witnesses had been quite definite in your view that there is a constitutional problem with that provision, Mr. Rock replied:

I do not see any difference in principle between excluding lost profits or non-compensatory, punitive and exemplary damages. Why is the one more constitutionally difficult than the other?

You may have dealt with that as you went along, but since the question was directed more to you than to me, I want to give you an opportunity to put the reply on the record.

Mr. Monahan: I appreciate that. That is why I brought the quote from Professor Waddams. The difference is that in excluding lost profits, you are not acting in a "malicious, high-handed, arbitrary, oppressive, deliberate" manner. I will not read the rest of the adjectives. You are saying, "We will not give you lost profits." However, when we ban exemplary damages, we are saying that high-handed, malicious conduct by government that is completely inconsistent with the notion of the rule of law is not compensable, and that is the difference.

The difference is that in the case of exemplary damages the government is shielding — I should be careful. I am not alleging that that has occurred. This clause may never be applied. If the court were to find that the government did not act in any of these ways, then there would be no order for exemplary damages. We are only dealing with the hypothesis. The clause only becomes relevant on the hypothesis that there is high-handed, malicious, et cetera, actions. On that hypothesis, the clause would have effect and it would shield that activity.

That is the difference. It seems to me it is quite a different matter. It is a *Roncarelli v. Duplessis* situation. It is a situation where a government official acts in a high-handed manner, which is quite different from saying that we are excluding compensation for lost profits, which I have said from day one Parliament may do. I have said from day one that Parliament may exclude compensation for lost profits. I have never deviated

[Traduction]

M. Monahan: Mais je ne pense pas qu'elles s'appliquent ici. Sauf le respect que je vous dois, le comité devrait prêter attention à cela, car je ne suis pas certain que cela tienne debout. L'alinéa 8(4) f dans son libellé actuel n'est à mon sens pas logique. Je ne vois pas très bien à quoi les auteurs veulent en venir. J'ignore comment l'on appliquerait l'alinéa 8(4) f, car il n'y a eu aucune liquidation, et ce ne serait même pas chose possible.

Le sénateur Lewis: D'après ce que j'ai compris, ce changement avait pour objet de résoudre certaines objections faites à l'endroit de la disposition originale.

Le sénateur Murray: Ma question porte sur l'interdiction de dommages non compensatoires, exemplaires ou punitifs. Lorsque M. Rock est venu nous rencontrer, il a parlé de la théorie de ces dommages et il a poursuivi en nous expliquant les raisons de cette exclusion.

Lorsque nous avons mentionné que vous-même, professeur Monahan, et d'autres témoins avaient exprimé l'opinion que cette disposition posait un problème constitutionnel, M. Rock a répondu comme suit:

Je ne vois aucune différence en principe entre exclure les profits non réalisés et exclure des dommages non compensatoires, punitifs ou exemplaires. Pourquoi est-ce plus difficile dans un cas sur le plan constitutionnel?

Vous avez peut-être déjà traité de cela, mais vu que la question s'adressait plutôt à moi qu'à vous, j'aimerais vous donner l'occasion de vous prononcer ici afin que la réponse figure au procès-verbal.

M. Monahan: J'apprécie. C'est justement pourquoi j'ai apporté la citation du professeur Waddams. La différence est qu'en excluant les profits non réalisés, on n'agit pas d'une façon «malicieuse, autoritaire, arbitraire, oppressive ou délibérée». Je ne vais pas vous lire le reste de la liste d'adjectifs. Vous dites: «Nous ne vous verserons pas l'équivalent de vos profits non réalisés». Cependant, en interdisant le versement de dommages exemplaires, on dit que le comportement autoritaire et malicieux du gouvernement, qui ne cadre pas du tout avec la notion de la primauté du droit, ne donne lieu à une compensation, et c'est là la différence.

La différence est que dans le cas de dommages exemplaires, le gouvernement protège... il nous faut être prudents. Je n'allègue pas que c'est cela qui s'est produit. Cet article ne s'appliquera peut-être jamais. Si le tribunal devait conclure que le gouvernement n'a pas agi d'une quelconque de ces façons, alors il n'y aurait aucun ordre de versement de dommages exemplaires. On ne parle ici que d'une hypothèse. L'article ne devient pertinent que s'il y a des mesures autoritaires, malicieuses, et cetera. Dans cette hypothèse, l'article aurait un effet et mettrait à l'abri cette activité.

C'est là la différence. Il me semble que la question est tout à fait autre. C'est une situation du genre de celle de l'affaire *Roncarelli c. Duplessis*. C'est une situation où un représentant du gouvernement agit de façon autoritaire, ce qui est très différent de dire que l'on va interdire la compensation pour profits non réalisés, ce que, comme je le dis depuis le premier jour, le Parlement peut faire. Je dis depuis le tout début que le Parlement

[Texte]

from that. However, I say that they cannot shield themselves from this kind of unfair conduct.

Senator Stewart: I am a little bit confused about the presentation, and so I will ask some very elementary questions.

Mr. Monahan: I have the feeling I am being led down the garden path.

Senator MacDonald: He is a university professor too.

Senator Stewart: You started your presentation by dealing with the *Rodriguez* case. The implication was that the *Rodriguez* case, which, in part at least, dealt with section 7 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, contains precepts that are relevant to the matter now before the committee. We then turn to section 7, which refers to life, liberty and security of person and the right not to be deprived thereof except in accordance of the principles of fundamental justice.

It appears that the "fundamental justice" requirement applies only where life, liberty or security of the person are involved. Am I correct in that, or is there some subterranean connection between the property rights involved in this bill and the rights to life, liberty and security of the person?

Mr. Monahan: Again, senator, that is a good question. I did not reproduce the entire judgment. Certainly you are correct in that this discussion on the *Rodriguez* case is occurring in the context where there is clearly an interference with liberty or security of the person. However, these portions of the judgment of Mr. Justice Sopinka and Madam Justice McLachlin are dealing not with the meaning of the phrase "life, liberty or security of the person" but with the meaning of the phrase "principles of fundamental justice". I am seeking to establish as an initial proposition that those words, at least as they occur in section 7, import the idea of non-arbitrariness.

They also import the idea of the rule of law. I say that because they refer to Eric Colvin's article. In Eric Colvin's article he is saying that underlying section 7 is the principle of the rule of law, and again that implies non-arbitrary action by government. If there is no life, liberty or security of the person at risk in Bill C-22, what then? Then you would not have a claim under section 7.

You are quite right. You must have two things. You must show not only that it is contrary to the principles of fundamental justice, you must also show life, liberty and security of person, and I think that is tough to show. I rely on that because that same phrase, "principles of fundamental justice", is used in section 2(e) of the Bill of Rights, which refers to the determination of rights and obligations.

So you see why I see that as relevant for 2(e) purposes and also for the rule of law itself. In other words, what are we talking about when we talk about the rule of law?

[Translation]

peut exclure la compensation pour profits non réalisés. Je n'ai jamais dit autre chose que cela. Cependant, j'ai dit qu'ils ne peuvent pas se mettre à l'abri de ce genre de comportement injuste.

Le sénateur Stewart: Je suis quelque peu confus et je vais donc poser un certain nombre de questions très élémentaires.

M. Monahan: J'ai l'impression qu'on me mène en bateau.

Le sénateur MacDonald: Il est lui aussi professeur d'université.

Le sénateur Stewart: Vous avez entamé votre exposé en parlant de la cause *Rodriguez*. Vous semblez dire implicitement que l'arrêt rendu dans celle-ci, qui mettait en jeu au moins partiellement l'article 7 de la Charte canadienne des droits et libertés, contient des préceptes applicables également à l'affaire dont nous sommes saisis. Cet article 7 traite du droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne, droit auquel il ne peut être porté atteinte qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

Il me semble que cette exigence de «justice fondamentale» ne s'applique que dans les cas où la vie, la liberté ou la sécurité de la personne est en jeu. Ai-je raison en cela, ou bien y a-t-il quelque lien non apparent entre les droits de propriété mis en jeu dans ce projet de loi et le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne?

M. Monahan: C'est encore une bonne question, sénateur. Je n'ai pas reproduit le texte complet de l'arrêt. Mais vous avez raison en ce sens que ce débat dans la cause *Rodriguez* s'inscrit dans le contexte d'un empiétement manifeste sur la liberté ou la sécurité de la personne. Cependant, ces parties du jugement du juge Sopinka et de la juge McLachlin concernent non pas le droit «à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne», mais les «principes de justice fondamentale». Je cherche à établir, comme point de départ, que ces termes tels qu'ils sont utilisés à l'article 7 proscrirent l'arbitraire.

Ils introduisent également le concept de la règle de droit. Ils nous renvoient à l'article d'Eric Colvin. Ce dernier indique que l'article 7 est sous-tendu par le principe de la règle de droit, ce qui, encore une fois, implique l'absence d'arbitraire de la part du gouvernement. Mais si le projet de loi C-22 ne met pas en jeu la vie, la liberté ou la sécurité de la personne, que se passe-t-il? Vous ne pouvez contester en invoquant l'article 7.

Vous avez tout à fait raison. Les deux conditions doivent être réunies. Vous devez établir non seulement l'infraction aux principes de justice fondamentale, mais aussi que la vie, la liberté et la sécurité de la personne sont en jeu, ce qui n'est pas facile. Je cite cet arrêt parce que la même expression «les principes de justice fondamentale», est employée au paragraphe 2 e) de la Déclaration des droits, lequel traite de la détermination des droits et obligations.

C'est donc une notion pertinente aux fins du paragraphe 2 e) mais également de la règle de droit elle-même. Autrement dit, de quoi s'agit-il lorsqu'on parle de la règle de droit?

[Text]

I believe, senator, you were commenting on this last time. You were asking for authority on where arbitrariness applies. I am suggesting to you that the notion of the rule of law in the preamble to the Charter, which in a sense underlies everything else in the Charter, is founded on the government not acting arbitrarily.

If the government were to go into the Supreme Court of Canada and say, "We agree that this is completely arbitrary and it is unfair and cuts off people's claims, but there is no violation of life, liberty and security of the person", that would not be an attractive argument for the government to make. I do not think the courts would be too happy with that. The lawyer's argument is not the winning argument. You have to show somehow that there is a rational basis for what you are doing, and I do not see it.

Senator Stewart: You are saying that when Parliament, not the government, enacts a statute, it must be able to demonstrate to the court that it has a reasonable purpose for enacting that statute.

Mr. Monahan: Where we are talking about fundamental rights, as I think we are here —

Senator Stewart: We are talking about property.

Mr. Monahan: In terms of access to the courts, yes. We are talking about the ability of citizens to have access to the courts for property and contractual rights. I think these are important rights.

Senator Stewart: I am not disputing that. Those are important rights.

Mr. Monahan: We are talking about the ability of citizens to hold their government to account, ultimately. We are saying that we want the government to be held to account, that we do not want the government to act arbitrarily.

Senator Stewart: And this would be done in the courts rather than in elections? We could get rid of elections?

Mr. Monahan: I do not think I am going to go that far.

Senator Stewart: I wanted to ask another question —

Mr. Monahan: But I have not finished answering that one, senator. You have not given me a chance.

I do not think elections are about fundamental rights. Let us suppose we have a vote and decide that certain citizens should not have access to the courts because they are terrible people. If I were to campaign on that, and by some bizarre situation were elected, the courts would step forward and say, "That is not the way we conduct business in this country."

Senator Stewart: I wish to refer to a hypothetical case. I am not necessarily talking about the present bill, although your answer may be relevant in that regard, in which case I will ask another question.

[Traduction]

Je crois, sénateur, que vous avez abordé cela la dernière fois. Vous demandiez quelle jurisprudence il existe en matière d'arbitraire. Je vous réponds que la notion de règle de droit dans le préambule de la Charte, qui sous-tend en quelque sorte tout le restant de la Charte, est fondée sur la proscription de mesure arbitraires de la part du gouvernement.

Si le gouvernement se présentait à la Cour suprême du Canada en disant: «Nous convenons que cela est complètement arbitraire et injuste et abroge les recours des intéressés, mais ne porte pas atteinte à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne», cette argumentation ne serait pas très bien reçue. Je ne pense pas que les tribunaux seraient ravis d'entendre cela. Cet argument de juriste n'emportera pas la décision. Le gouvernement doit établir qu'il y a quelque fondement rationnel à ce qu'il fait, et je ne le vois pas ici.

Le sénateur Stewart: Vous dites que lorsque le Parlement, par opposition au gouvernement, promulgue une loi, il doit pouvoir démontrer à un tribunal qu'il a un motif raisonnable de le faire.

M. Monahan: Lorsque des droits fondamentaux sont mis en jeu, je pense qu'il y a...

Le sénateur Stewart: Nous parlons là de biens matériels.

M. Monahan: Sous l'angle du recours en justice. Il s'agit là de la possibilité pour les citoyens de se pourvoir en justice pour défendre leur droit à la propriété et leurs droits contractuels. Je pense que ce sont des droits importants.

Le sénateur Stewart: Je ne le conteste pas. Ce sont des droits importants.

M. Monahan: Nous parlons là de la possibilité des citoyens d'exiger des comptes de leur gouvernement, en fin de compte. Nous disons que nous voulons que le gouvernement ait à rendre des comptes, que nous ne voulons pas qu'il agisse arbitrairement.

Le sénateur Stewart: Mais cette reddition de comptes se ferait devant un tribunal et non devant le peuple lors d'élections? Autant se débarrasser des élections.

M. Monahan: Je n'irais pas jusque-là.

Le sénateur Stewart: Je voulais poser une autre question...

M. Monahan: Mais je n'avais pas fini de répondre à celle-ci, sénateur. Vous ne me laissez pas répondre.

Je ne pense pas que les élections portent sur les droits fondamentaux. Supposons qu'un scrutin soit tenu où le peuple décide que certains citoyens ne peuvent se pourvoir en justice parce qu'ils sont considérés comme abominables. Si je menais campagne là-dessus et que, par extraordinaire, je sois élu, les tribunaux interviendraient et diraient: «Ce n'est pas ainsi que nous faisons les choses dans ce pays».

Le sénateur Stewart: Prenons un cas hypothétique. Je ne parle pas nécessairement de ce projet de loi, encore que votre réponse pourrait lui être applicable, auquel cas je vous poserai une autre question.

[Texte]

If Parliament enacts a statute that is within its federal jurisdiction and that statute is clear beyond argument and yet is arbitrary, can it be argued successfully that it violates the Bill of Rights?

Mr. Monahan: Yes, it can be, because the Bill of Rights guarantees a right to a fair hearing for the determination of one's rights and obligations in accordance with the principles of fundamental justice.

Senator Stewart: That is of constitutional status and superior to a more recent statute, is it?

Mr. Monahan: Yes. I use the word "unconstitutional" in reference to the Bill of Rights. When I say something is contrary to the Bill of Rights, I regard that as part of our Constitution, even though it does not form part of section 52 of the 1982 Constitution Act of Canada.

Mr. Rock has taken the position all along that it is consistent with the Bill of Rights. Although it is quasi-constitutional, I regard it as fundamental.

Are you asking me whether that is part of the Constitution? Perhaps I have mistaken your question, senator.

Senator Stewart: I will leave the question, Mr. Chairman.

The Chairman: Technically speaking, the question is very good, in the sense that if you go against the Constitution, it is unconstitutional. If you go against a quasi-constitutional statute, of course you may do it through the notwithstanding clause. However, no one has raised that point.

Senator Stewart: Are you saying that can be done with a notwithstanding clause?

The Chairman: If it is clearly against a quasi-constitutional statute, the quasi-constitutional statute will prevail, unless there is a notwithstanding clause.

Senator Stewart: When was that decided?

Mr. Monahan: It was decided in *Drybones*.

Senator Stewart: I think not, Mr. Chairman.

Mr. Monahan: The federal statute will be rendered inoperative if it is inconsistent.

Senator Stewart: Unless it is clear that it is intended to override.

Mr. Monahan: There has to be a clause in the bill saying, "This act will operate notwithstanding the Bill of Rights." If such a clause were inserted, then there would be no claim under the Bill of Rights.

Senator Stewart: Are you saying that a simple amendment to this bill along those lines would eliminate any concern that the bill is arbitrary insofar as the Bill of Rights is concerned?

[Translation]

Supposons que le Parlement promulgue une loi qui relève de la compétence fédérale, que cette loi soit parfaitement claire tout en étant arbitraire. Pourrait-on faire valoir avec succès devant les tribunaux qu'elle viole la Déclaration des droits?

M. Monahan: Oui, car la Déclaration des droits garantit le droit de se pourvoir en justice pour faire déterminer ses droits et obligations conformément aux principes de la justice fondamentale.

Le sénateur Stewart: Et ce principe a valeur constitutionnelle et préséance sur une loi plus récente, est-ce bien cela?

M. Monahan: Oui. J'utilise le terme «anticonstitutionnel» par rapport à la Déclaration des droits. Lorsque je dis que quelque chose est contraire à la Déclaration des droits, je considère que celle-ci fait partie de notre Constitution, même si elle n'est pas partie intégrante de l'article 52 de la Loi constitutionnelle de 1982.

M. Rock a toujours défendu la position que le projet de loi est conforme à la Déclaration des droits. Bien que celle-ci soit de nature quasi-constitutionnelle, je la considère comme fondamentale.

Me demandez-vous si la Déclaration des droits fait partie de la Constitution? Peut-être ai-je mal saisi votre question, sénateur.

Le sénateur Stewart: Je vais laisser tomber la question, monsieur le président.

Le président: Techniquement parlant, c'est une très bonne question, en ce sens que si vous agissez contrairement à la Constitution, votre action est anticonstitutionnelle. Si vous agissez contrairement à un texte quasi-constitutionnel, vous pouvez évidemment le faire en invoquant la clause dérogatoire. Cependant, nul n'a invoqué celle-ci.

Le sénateur Stewart: Dites-vous que l'on pourrait invoquer la clause dérogatoire en l'occurrence?

Le président: Si une loi est clairement contraire à un texte quasi-constitutionnel, ce dernier aura préséance, à moins qu'il y ait une clause dérogatoire.

Le sénateur Stewart: Quand cela a-t-il été établi?

M. Monahan: Dans l'arrêt *Drybones*.

Le sénateur Stewart: Je ne pense pas, monsieur le président.

M. Monahan: La loi fédérale devient inopérante si elle est non conforme.

Le sénateur Stewart: À moins qu'il soit clair que l'intention est de passer outre.

M. Monahan: La loi doit alors contenir une disposition disant: «Cette loi s'applique nonobstant la Déclaration des droits». Si une telle disposition est présente, alors il ne peut y avoir de recours invoquant la Déclaration des droits.

Le sénateur Stewart: Dites-vous qu'il suffirait d'un simple amendement à cet effet au projet de loi pour éviter qu'il soit jugé arbitraire par référence à la Déclaration des droits?

[Text]

Mr. Monahan: Absolutely. If they were to insert a clause saying "this bill will operate notwithstanding the Bill of Rights", there would be no objection under the Bill of Rights. I have not heard this government say that it is interested in overriding rights under the Bill of Rights.

Senator Murray: They have said that only once.

Senator Andreychuk: I want to take you back to some of your earlier comments wherein you stated that Minister Rock had proposed some amendments that would ease some of the difficulties with the initial bill. You now point out that there are problems with these amendments.

If we accept that the government had the right to cancel the contract, knowing full well that there would be some fallout as a result and knowing that, in fairness and justice, all who contracted legally with the government should be compensated in some way for actual losses, as opposed to loss of profits in the future, how would you go about remedying the difficulties you see with the amendments?

For example, I see a simple one regarding the taxation of legal fees. The Solicitors Act could apply with the elimination of the 12-month rule or exemption, leaving it open-ended in some way. How can we go about overcoming the obstacles you have identified?

Mr. Monahan: Two main problems remain. First, there is the problem with the date of June 30 which, in my view, should be eliminated. Having thought about this matter more, something I said to the committee may not in fact be correct. I said that as long as the cut-off date was after the coming into force of the statute, that would be acceptable. I am now troubled by that because of the fact that there is an open-ended exposure that will go on for the next six years in which time there will be parties who can be sued by others. That is to say, the people who cannot sue the Crown can be sued by others. I am troubled by that. It is something which had not occurred to me when I appeared before the committee in January.

My first point is to take out the date of June 30. My view is that the government cannot seek to insulate itself without also giving the same benefit to the people who would sue the government. The government should also remove the ban on punitive, exemplary or non-compensatory damages. There are enough other exclusions in the bill that that one is not needed.

I do not understand what is intended by the clause with respect to legal costs. I do not think the remedy is to say that the Solicitors Act applies because, as I have said, that legislation says that you cannot get an assessment.

Senator Andreychuk: That would not be the case if the 12-month rule were eliminated.

Mr. Monahan: There is no applicable assessment procedure. You would have to have your own assessment procedure which states that you may refer the bill to a judge of the Supreme Court

[Traduction]

M. Monahan: Absolument. Si l'on introduisait une disposition disant «la présente loi s'applique nonobstant la Déclaration des droits», il n'y aurait pas de recours possible invoquant la Déclaration des droits. Mais je n'ai jamais entendu ce gouvernement dire qu'il veut passer outre à la Déclaration des droits.

Le sénateur Murray: Il ne l'a dit qu'une fois.

Le sénateur Andreychuk: J'aimerais revenir à certains de vos propos antérieurs où vous disiez que le ministre Rock a proposé quelques amendements qui enlèveraient certaines des difficultés posées par le projet de loi initial. Vous nous dites maintenant que ces amendements comportent eux aussi des problèmes.

Si l'on admet que le gouvernement avait le droit d'annuler le contrat, sachant parfaitement qu'il y aurait quelques retombées et en admettant que, en toute équité et justice, tous ceux qui ont passé contrat légalement avec le gouvernement ont droit à être indemnisés pour leurs pertes réelles, par opposition à la perte de profits futurs escomptés, comment vous y prendriez-vous pour remédier aux difficultés que vous percevez dans ces amendements?

Par exemple, je vois une solution simple concernant l'évaluation des honoraires juridiques. La Loi sur les procureurs pourrait s'appliquer, avec la suppression du couperet de 12 mois de façon à laisser la période indéterminée. Comment pourrait-on surmonter les obstacles que vous avez identifiés?

M. Monahan: Il subsiste deux problèmes importants. Premièrement, il y a celui de la date du 30 juin, date limite qu'il faudrait supprimer, à mon avis. Ayant réfléchi plus avant à la question, je me suis rendu compte qu'une chose que j'ai dite au comité n'est peut-être pas juste. J'ai dit qu'aussi longtemps que la date couperet se situe après l'entrée en vigueur de la loi, ce serait acceptable. Je n'en suis plus aussi sûr car les parties concernées restent exposées pendant six ans à des poursuites en justice intentées contre elles par d'autres. Autrement dit, des personnes qui ne peuvent poursuivre l'État peuvent elles-mêmes être poursuivies. Cela me gêne. C'est un aspect auquel je n'avais pas songé lorsque j'ai comparu devant le comité en janvier.

Il faudrait donc d'abord supprimer la date du 30 juin. À mon sens, le gouvernement ne peut se mettre à l'abri de poursuites sans accorder le même avantage à ceux qui voudraient le poursuivre. Il devrait supprimer également l'interdiction de dommages-intérêts punitifs, exemplaires ou non compensatoires. Le projet de loi contient déjà suffisamment d'autres exclusions pour que celle-ci ne soit pas nécessaire.

Je ne comprends pas ce que l'on veut faire avec la disposition touchant les honoraires juridiques. Je ne pense pas que le remède consiste à dire tout simplement que la Loi sur les procureurs s'applique car, comme je l'ai dit, le projet de loi dit qu'une évaluation ne peut être faite.

Le sénateur Andreychuk: Ce ne serait pas le cas si la règle des 12 mois était supprimée.

M. Monahan: Il n'existe pas de procédure d'évaluation applicable. Il faudrait instaurer une procédure d'évaluation propre disant que la facture peut être soumise à un juge de la Cour

[Texte]

of Ontario. A procedure would have to be set up in the bill for the assessment of legal fees.

One other point which I have not discussed today is the NAFTA issue. Clause 10 of the bill, which I understand is no longer before the committee, states that the government may not agree to pay money in respect of lost profits. I said in January that that prevents Canada from complying with NAFTA because one of the members of the partnership is a subsidiary of an American company, and they are entitled to lost profits.

I note that when Mr. Rock testified he was asked about this and simply said, "The contract is cancelled as of December 15, 1993, and NAFTA did not come into force until January 1, 1994." I was not sure what his point was. A statute passed in 1995 which is simply made retroactive to some date prior to 1994 does not escape NAFTA. If this bill is passed in 1995, and if it prevents Canada from complying with NAFTA and there is a complaint brought through the free trade commission, the minister cannot say, "Oh, but we backdated the cancellation of rights to December of 1993." It would be a nice argument to make, but I do not think they would want to hear it. If that were right, we could get around all these NAFTA prohibitions by the Parliament of Canada simply backdating all these expropriations prior to January 1, 1994.

Perhaps I misunderstood the minister's point, but it seemed to me that that was the point that was being made in answer to the NAFTA claim. Again, it does not seem to me that that is an adequate response to the issue.

In my view, those are the points with which you have to deal.

Senator Lynch-Staunton: You comment on the June 30 date, but would you not consider any date to be arbitrary or unconstitutional?

I sometimes lose the legal subtleties which go back and forth during exchanges. Is it bad policy to include June 30 because it is arbitrary, or would any date, even a date 30 days after proclamation, be considered unconstitutional?

Mr. Monahan: Any date could be considered unconstitutional because it offends the principles of fundamental justice as elaborated by the Supreme Court of Canada in *Rodriguez*. There would need to be some relationship between any chosen date and the purpose of the statute. If the purpose of the statute is to make people whole by allowing them to claim not only money spent on consultants but money payable to other parties to whom they are liable arising out of this contract, but stipulates that their claims must be submitted by a specified date even though they are exposed beyond that date, then I have a difficulty.

I would be less concerned if the date were after the coming into force of the statute. However, I still consider any date to be arbitrary unless claimants are also shielded from third party claims. That is my difficulty with this.

[Translation]

suprême de l'Ontario. Il faudrait instaurer une procédure dans le projet de loi en vue de l'évaluation des frais juridiques.

Un autre aspect que je n'ai pas abordé aujourd'hui intéresse l'ALÉNA. L'article 10 du projet de loi, dont je crois savoir que le comité n'est plus saisi, dit que le gouvernement ne peut consentir à une indemnité à l'égard de profits perdus. J'ai dit en janvier que cela empêche le Canada de se conformer à l'ALÉNA car l'un des membres de l'association est une filiale d'une société américaine, laquelle a droit à une telle indemnisation.

J'ai relevé que lorsque M. Rock a comparu, cette question lui a été posée et qu'il a simplement répondu: «Le contrat est annulé avec effet au 15 décembre 1993 et l'ALÉNA n'est entré en vigueur que le 1^{er} janvier 1994». Je n'ai pas très bien saisi son argumentation. Une loi promulguée en 1995 que l'on rend simplement rétroactive à quelque date antérieure à 1994 n'échappe pas pour autant à l'ALÉNA. Si ce projet de loi est promulgué en 1995, et s'il empêche le Canada de se conformer à l'ALÉNA et que plainte est déposée devant la Commission du libre-échange, le ministre ne peut simplement déclarer: «Oh, mais nous avons antidaté l'annulation des droits jusqu'à décembre 1993». Ce serait trop facile, et je ne pense pas que cela passe. Si c'était vrai, le Parlement du Canada pourrait simplement contourner toutes ces interdictions contenues dans l'ALÉNA en antidatant toutes ces expropriations à quelque date avant le 1^{er} janvier 1994.

J'ai peut-être mal compris l'argument du ministre, mais il me semble que c'est ce qu'il a fait valoir en réponse à l'objection touchant l'ALÉNA. Encore une fois, il ne me semble pas que ce soit une réponse valable à cette objection.

À mon sens, ce sont là les faiblesses qu'il vous faut rectifier.

Le sénateur Lynch-Staunton: Vous avez parlé de la date du 30 juin, mais est-ce que vous ne considérez pas toute date, quelle qu'elle soit, comme arbitraire ou anticonstitutionnelle?

Je m'y perds quelquefois dans les subtilités juridiques que l'on se renvoie durant ces échanges. Est-ce le caractère arbitraire de la date du 30 juin qui pose problème, ou bien n'importe quelle date, même 30 jours après la promulgation, serait-elle anticonstitutionnelle?

M. Monahan: N'importe quelle date limite serait anticonstitutionnelle car contraire aux principes de justice fondamentale tels qu'énoncés par la Cour suprême du Canada dans la cause *Rodriguez*. Il faudrait qu'il y ait quelque lien entre toute date limite et l'objet de la loi. Si la loi a pour but de protéger les intéressés en leur permettant de demander le remboursement de leurs frais d'experts-conseils et aussi des montants payables à d'autres parties ayant envers eux des droits résultant de ce contrat, mais que l'on stipule en même temps que leurs demandes d'indemnisation doivent être présentées avant une certaine date alors qu'elles restent exposées au-delà de cette date, alors j'y vois des difficultés.

Je serais moins préoccupé si cette date limite intervenait après l'entrée en vigueur de la loi. Cependant, je considère que toute date serait arbitraire à moins que les requérants ne soient également protégés contre les demandes d'indemnisation émanant de tierces parties. Voilà la difficulté que je vois dans cela.

[Text]

Senator Lynch-Staunton: Is your concern over the non-compensatory, punitive and exemplary damages also a constitutional argument?

Mr. Monahan: Yes, I think it is a rule of law concern.

I am not saying that the government has acted in a high-handed or malicious fashion. However, if the government were to act in such a manner and then to claim exemption from lawsuits, I say would that would constitute the definition of arbitrary government.

Senator Lynch-Staunton: Yes, but I am trying to learn the difference between arbitrary and unconstitutional.

Mr. Monahan: It is unconstitutional because it offends the rules of law which underlies the entire Charter of Rights.

Senator Lynch-Staunton: Why are you not applying the same argument to the entire subclause (4) which contains all the other exclusions? Why is it constitutional to disallow recovery of lobbyist fees or loss of value of share?

Mr. Monahan: I believe the government can impose limits on recovery, as I have said from the beginning. The government can impose limits on recovery but not in any old way it chooses. The government cannot choose an arbitrary limit to the recovery, such as offering to refund the expenses incurred in every other month or on every second day. That would be completely arbitrary. If the government were to exclude lost profits or specific heads of damage, those exclusions would have some relationship to the purpose of the bill as stated by the minister, which is to make people whole without allowing recovery for lost opportunities.

I can understand that, even though I may not agree with it. In my opinion, it is not fair for someone to lose an investment, perhaps even of borrowed funds. However, I have said from the beginning that the government may impose limits on compensation as long as it does so in a way which is not arbitrary or completely without basis.

Senator Lynch-Staunton: You would be satisfied, from a constitutional point of view, if subclause (e) were dropped. Would you also be satisfied if the June 30 date were dropped but the rest remained, that is, if the conditions and the types of allowable claims remained?

Mr. Monahan: Yes.

Senator Lynch-Staunton: It is the date which preoccupies you, not the conditions imposed on the claimants.

Mr. Monahan: That is right. If the date and the ban on punitive, exemplary damages, et cetera, were removed, I would say the bill would be constitutional.

Senator Lynch-Staunton: Can we return to the first point in your table regarding defamation?

[Traduction]

Le sénateur Lynch-Staunton: Votre préoccupation concernant les dommages-intérêts non compensatoires, punitifs et exemplaires tient-elle également à l'argumentation touchant la constitutionnalité?

M. Monahan: Oui, je pense que cela met en jeu une règle de droit.

Je ne dis pas que le gouvernement ait agi dans l'intention de nuire ou de façon cavalière. Cependant, si le gouvernement devait agir de cette façon et se soustraire à toute poursuite en justice, je dirais que ce serait la définition même de l'arbitraire.

Le sénateur Lynch-Staunton: Oui, mais j'essaie de cerner la différence entre arbitraire et anticonstitutionnel.

M. Monahan: L'arbitraire est anticonstitutionnel parce qu'il contrevient aux règles de droit qui sous-tendent toute la Charte des droits.

Le sénateur Lynch-Staunton: Pourquoi n'appliquez-vous pas la même argumentation à tout le paragraphe (4) qui contient toutes les autres exclusions? Pourquoi serait-il constitutionnel d'exclure l'indemnisation à l'égard des honoraires de lobbyistes ou de la perte de valeur des actions?

M. Monahan: Je pense que le gouvernement peut imposer des limites à la restitution, comme je l'ai toujours dit. Le gouvernement peut limiter la restitution, mais pas de n'importe quelle façon. Le gouvernement ne peut imposer une limite arbitraire à la restitution, telle que d'offrir de rembourser les frais encourus les mois impairs seulement ou les jours impairs seulement. Ce serait complètement arbitraire. Si le gouvernement veut exclure les profits perdus ou des dommages-intérêts spécifiques, ces exclusions doivent être en rapport avec le but du projet de loi tel que défini par le ministre, à savoir indemniser les parties sans indemnisation pour perte de profits futurs.

Je peux comprendre cela, même si je ne suis pas d'accord. À mon sens, il n'est pas juste de priver quelqu'un d'un investissement, même s'il s'agissait de fonds empruntés. Cependant, j'ai dit depuis le début que le gouvernement peut imposer des limites à l'indemnisation aussi longtemps que celles-ci ne sont pas arbitraires ou sans aucun fondement.

Le sénateur Lynch-Staunton: Vous seriez satisfait, d'un point de vue constitutionnel, si le paragraphe e) était supprimé. Seriez-vous satisfait également si l'on éliminait la date du 30 juin sans toucher au reste, c'est-à-dire les conditions et les types de dommages-intérêts autorisés?

M. Monahan: Oui.

Le sénateur Lynch-Staunton: C'est la date qui vous préoccupe, non les conditions imposées aux requérants.

M. Monahan: C'est juste. Si la date et l'interdiction des dommages-intérêts punitifs, exemplaires, et cetera, étaient supprimées, je dirais que le projet de loi serait constitutionnel.

Le sénateur Lynch-Staunton: Pouvons-nous revenir au premier point de votre tableau, concernant la diffamation?

[Texte]

Mr. Monahan: Once the date is gone, defamation suits can be brought. If, tomorrow, a government document were to surface alleging someone is a crook and giving rise to a legal claim, the claim would be disallowed because of the date limitation of June 30.

Senator Jessiman: To be fair, should the government not also amend the bill to protect these parties from third party claims?

Mr. Monahan: That would extend the unfairness to other people who may have claims for lost investments. I would rather that the government take out the arbitrary date so as not to claim a protection which does not extend to private individuals.

Senator Stanbury: Can we assume that you have not been working for the consortium for some time?

Mr. Monahan: Yes. I was anticipating that Senator Lynch-Staunton would ask me that.

I have no involvement with the case before the courts. I am not here today on retainer. I was retained to provide a legal opinion to the consortium. I have not been retained by them to be here today.

Having done that work, my perspective is affected and I would not pretend otherwise.

Senator Stanbury: I asked only because we asked the same question of Professor MacKay.

Senator MacDonald: Professor Monahan told us about his work the first time he was here.

Senator Stanbury: Yes, but months have passed since then.

Your comments on the application of the Charter and the Bill of Rights are very similar to your earlier testimony. However, you have also raised the question of arbitrariness through an article written by an Australian and through the cases which you cited, such as *Rodriguez*. I do not understand the relevance of those cases. Perhaps I have misunderstood.

You have made very interesting comments, but I am not sure that you have added anything to your earlier testimony. All the other witnesses, including Professor MacKay, the law society, and the Canadian Bar Association —

Mr. Monahan: You have not heard testimony from the Canadian bar regarding these amendments, have you?

Senator Stanbury: Not on these amendments, but they indicated what was needed to fix the former bill.

Mr. Monahan: I heard Mr. Chipeur and understood him to have concerns with the June 30 date and concerns with respect to defamation.

Senator Stanbury: Yes, he did. He indicated what needed to be fixed, and that was done.

[Translation]

M. Monahan: Une fois la date partie, des poursuites en diffamation peuvent être lancées. Si, demain, un document gouvernemental faisait surface alléguant que quelqu'un est un escroc et contenant une diffamation, aucune poursuite en diffamation ne serait autorisée en raison du couperet du 30 juin.

Le sénateur Jessiman: Pour être juste, le gouvernement ne devrait-il pas aussi modifier le projet de loi de façon à protéger ces parties contre les demandes d'indemnisation de tierces parties?

M. Monahan: Ce serait étendre l'injustice à d'autres qui peuvent avoir des réclamations à l'égard d'investissements perdus. J'aimerais mieux que le gouvernement enlève la date arbitraire de façon à ne pas se donner une protection dont ne bénéficient pas les particuliers.

Le sénateur Stanbury: Est-il exact que vous n'avez plus travaillé pour le consortium depuis quelque temps?

M. Monahan: Oui. Je pensais que le sénateur Lynch-Staunton me poserait la question.

Je n'ai rien à voir avec la poursuite en justice intentée. Je ne suis pas rémunéré pour ma présence ici. Le consortium m'avait engagé pour exprimer un avis juridique. Mais je n'ai pas été engagé pour venir ici aujourd'hui.

Le fait que j'ai effectué ce travail influence ma perspective, je ne le nie pas.

Le sénateur Stanbury: Je vous pose la question uniquement parce que nous avons posé la même au professeur MacKay.

Le sénateur MacDonald: Le professeur Monahan nous a parlé de son travail lors de sa première comparution.

Le sénateur Stanbury: Oui, mais pas mal de mois se sont écoulés depuis.

Vos propos concernant l'application de la Charte et de la Déclaration des droits sont très similaires à ce que vous disiez dans votre témoignage antérieur. Cependant, vous avez également soulevé la question de l'arbitraire, par référence à un article rédigé par un Australien et aux arrêts que vous avez cités, tels que dans la cause *Rodriguez*. Je ne saisis pas la pertinence de ces arrêts. Peut-être vous ai-je mal compris.

Vous avez dit des choses très intéressantes, mais je ne suis pas certain que vous ayez ajouté quoi que ce soit à votre témoignage antérieur. Tous les autres témoins, la Société du barreau et l'Association du barreau canadien...

M. Monahan: Vous n'avez pas entendu la Société canadienne du barreau au sujet de ces amendements, n'est-ce pas?

Le sénateur Stanbury: Pas sur ces amendements, mais elle avait indiqué ce qu'il fallait faire pour rectifier le projet de loi antérieur.

M. Monahan: J'ai entendu M. Chipeur et il me semble que lui aussi se préoccupait de la date du 30 juin et de la question de la diffamation.

Le sénateur Stanbury: Oui. Il a indiqué ce qu'il fallait rectifier, et cela a été fait.

[Text]

Mr. Monahan: I would have thought you would want to ask Mr. Chipeur whether he agrees with that because you must look carefully at how these amendments work. On the surface, they may appear to be giving something, but if you work through it carefully, you will see that it does not open anything further that existed before.

I would not purport to speak for Mr. Chipeur. He may well have that view. I have not spoken with him about it, but I would not assume that he would agree that this deals with the problem.

Senator Stanbury: I simply say that the new matters you have brought forward are speculative.

Mr. Rock testified before the committee on May 16, 1995. He had an exchange with Senator Nolin with regard to taxing of bills. Senator Nolin said:

Is it true that a legal bill for fees which is older than one year and already paid by a client cannot be determined by that officer?

Mr. Rock replied:

If there was such a technical objection, we would be happy to see it overcome by agreement. It is not our purpose to trap anyone with a time limit for the assessment of legal costs.

He made it perfectly clear that that is not part of the problem.

Senator Jessiman: If you read further, Mr. Rock said that the court agreed that solicitor-client costs would be paid as assessed.

Senator Stanbury: I do not think he even needs to say that.

Mr. Monahan: I think the bill should be amended because I do not think the way it is now worded reflects that intention.

Senator Doyle: You are right.

Senator Nolin: His answer was that if we need an agreement, we would be glad to do it. So why have an agreement?

Mr. Monahan: I am sorry, senator, but you should not put citizens at the behest of government. With all due respect to you, senator, and to the minister, it is not sufficient to say, "We will deal with that in the negotiations; we will be fair in the negotiations." If you have taken away a right by statute, you put yourself in the position of dispensing awards *ex gratia*, out of the goodness of your heart. You are saying, "Yes, I am a reasonable person; I will pay these bills, maybe."

I believe that the statute should provide the right for the citizen. I accept that testimony. I would simply say that the bill should be amended because I do not think that the wording now reflects that.

Senator Stanbury: The minister asked for suggestions and you are making that suggestion, which is decent enough. What bothers me is that you take the position, if I understand you correctly, that no government, for whatever it considers to be good reason, can pass legislation limiting areas in which people can recover, in spite of the power of Parliament to do exactly that.

[Traduction]

M. Monahan: Vous devriez peut-être demander à M. Chipeur s'il est d'accord là-dessus, car il faut considérer de près comment fonctionnent ces amendements. En apparence, ils peuvent sembler donner quelque chose, mais si on les regarde de près, vous constaterez qu'ils n'ouvrent aucune possibilité nouvelle qui n'existait pas auparavant.

Je ne prétends pas parler au nom de M. Chipeur. Je ne m'en suis pas entretenu avec lui, et je ne tiens pas pour acquis qu'il considère que ces amendements ont réglé le problème.

Le sénateur Stanbury: Je dis simplement que les éléments nouveaux que vous avez introduits sont de nature spéculative.

M. Rock a comparu devant le comité le 16 mai 1995. Il a eu un échange avec le sénateur Nolin concernant la liquidation de mémoires. Le sénateur Nolin a demandé:

Est-il vrai que des honoraires d'avocat pour des services remontant à plus d'un an et déjà payés par un client ne peuvent être évalués par cet agent?

M. Rock a répondu:

S'il existait un tel obstacle technique, nous serions disposés à le surmonter par voie d'entente. Notre but n'est pas du tout de piéger quelqu'un avec une date couperet pour l'évaluation des frais juridiques.

Il a indiqué très clairement que cela n'est pas un problème.

Le sénateur Jessiman: Si vous lisez plus loin, M. Rock a dit que le gouvernement a convenu que les frais d'avocat seraient payés tels qu'évalués.

Le sénateur Stanbury: Je pense qu'il n'est même pas nécessaire de le préciser.

M. Monahan: Je pense qu'il faut amender le projet de loi car je ne pense pas que le libellé actuel reflète cette intention.

Le sénateur Doyle: Vous avez raison.

Le sénateur Nolin: Sa réponse était que si un accord est nécessaire, il serait tout à fait disposé à le conclure. Pourquoi faudrait-il un amendement pour cela?

M. Monahan: Désolé, sénateur, mais il ne faut pas placer les citoyens à la merci du gouvernement. Sauf le respect que je vous dois, sénateur, et au ministre, il ne suffit pas de dire: «Nous allons régler cela dans les négociations, nous nous montrerons équitables dans les négociations». Si vous avez enlevé un droit par une loi, vous vous mettez en situation d'accorder des paiements à titre gracieux, par bonté de coeur. Vous dites: «Oui, je suis une personne raisonnable; je vais peut-être payer ces factures».

Je considère que la loi doit stipuler le droit du citoyen. J'accepte ce témoignage mais je considère néanmoins qu'il faut amender le projet de loi car son libellé actuel ne le reflète pas.

Le sénateur Stanbury: Le ministre a demandé des suggestions et vous formulez celle-ci, ce qui est très bien. Ce qui me gêne c'est que vous prenez pour position, si je vous comprends bien, que nul gouvernement, aussi bonne soit sa raison, ne peut légiférer pour limiter les dommages-intérêts pouvant être payés à une personne, en dépit du pouvoir que possède le Parlement de faire précisément cela.

[Texte]

Mr. Monahan: That is exactly the opposite to what I have said the three times I have testified before this committee. I have said that the rest of these exclusions are fine. I am complaining about some limited things, such as the June 30 cut-off date and the ban on exemplary damages. All other aspects are fine.

Senator Stanbury: A ban on exemplary damages refers simply to a category of damages.

Mr. Monahan: Yes.

Senator Stanbury: If Parliament can reject claims for lost profits, it can surely reject claims for exemplary damages.

Mr. Monahan: With respect, senator, it is a fallacy to say that because you can do one thing, you can do anything; that because you have some limits, any limit is possible. That is the difficulty.

I have said that some limits are possible, that very severe limits are possible. However, there is not unlimited power to do whatever you will in respect of citizens' rights. I would have thought that the amendments I proposed in January were relatively minor in the scheme of things. They would not affect the main part of the bill.

When we first discussed this last October we looked only at lost profits and lobbying fees. A whole series of exclusions has been added, upon which I made no negative comment. I have simply offered very limited comments. To intimate that I am saying that you cannot have limits is not correct.

Senator Stanbury: That is what it sounds like to me.

Senator Nolin: If the quantum of damages is the government's main problem, what would be your reaction if it waited until after a decision by the courts?

Mr. Monahan: It would have to enact legislation specifically referencing that award for damages.

Senator Nolin: It would have to refer to a specific judgment and limit payment to a specified amount?

Mr. Monahan: Yes, and I think it can do that.

Senator Murray: There was an exchange in this committee some time ago involving Senator Bacon, to which I referred the other day when Mr. Rock was here. I do not remember who the witness was. Perhaps it was you. There was a quotation from Professor Hogg on Parliament's right to do this.

As a layman, it appears to me to be much more straightforward to deal with the matter of responsibility of government and Parliament after the award has been made, to say that public policy is that this award is too high and not in the public interest and therefore to take our responsibility and reference a specific award and reduce the amount, if that is what we think should be done.

Mr. Monahan: Yes.

[Translation]

M. Monahan: C'est exactement le contraire de ce que j'ai dit les trois fois où j'ai comparu devant ce comité. J'ai dit que les autres exclusions sont licites. Je n'objecte qu'à des aspects limités, tels que la date couperet du 30 juin et l'interdiction de dommages-intérêts exemplaires. Tous les autres éléments sont légitimes.

Le sénateur Stanbury: L'interdiction des dommages-intérêts exemplaires ne renvoie qu'à une catégorie de dommages-intérêts.

M. Monahan: Oui.

Le sénateur Stanbury: Si le Parlement peut exclure les dommages-intérêts pour profits perdus, il peut sûrement aussi exclure les dommages-intérêts exemplaires.

M. Monahan: Sauf votre respect, sénateur, il est fallacieux de dire que parce que l'on peut faire une chose, on peut faire n'importe quoi; que parce qu'on peut imposer certaines limites, n'importe quelle limite est possible. Le noeud du problème est là.

J'ai dit que certaines limites sont possibles, que des limites très strictes sont possibles. Cependant, il n'existe pas de pouvoir illimité pour le gouvernement de faire ce qu'il veut des droits des citoyens. Je pensais que les amendements que j'ai proposés en janvier étaient de nature relativement mineure. Ils ne touchaient pas à l'essentiel du projet de loi.

Lorsque nous en avons discuté la première fois en octobre dernier, nous n'avons considéré que les profits perdus et les honoraires de lobbying. On a ajouté toute une série d'autres exclusions, contre lesquelles je n'ai pas élevé d'objection. Mes reproches étaient de portée très limitée. Il n'est pas juste de dire que je prétends qu'aucune limite n'est possible.

Le sénateur Stanbury: C'est ce qui m'apparaît.

Le sénateur Nolin: Si le montant total des dommages-intérêts représente le principal problème du gouvernement, comment réagiriez-vous s'il attendait pour les limiter jusqu'après le jugement du tribunal?

M. Monahan: Il lui faudrait promulguer une loi expresse annulant ce jugement.

Le sénateur Nolin: Il devrait mentionner le jugement spécifique et limiter le paiement à un montant donné?

M. Monahan: Oui, et je pense qu'il pourrait le faire.

Le sénateur Murray: Il y a eu un échange à ce comité il y a quelque temps entre le sénateur Bacon et un témoin, échange que j'ai mentionné l'autre jour lorsque M. Rock était là. Je ne me souviens plus qui était le témoin en question. C'était peut-être vous. Le témoin avait cité le professeur Hogg sur le droit du Parlement de faire cela.

Étant profane, il m'apparaît beaucoup plus simple de traiter de la question de la responsabilité du gouvernement et du Parlement après la décision de justice, de dire que le montant est trop élevé et qu'il n'est pas dans l'intérêt du public de le payer et donc de prendre nos responsabilités et de faire une loi visant des dommages-intérêts spécifiques pour en réduire le montant, si on le juge opportun.

M. Monahan: Oui.

[Text]

Senator Murray: However, this bill seems to assume that the award which the courts will make will be unreasonable or out of line.

Mr. Monahan: That is right.

Senator Murray: Do you have a view as to which course is less palatable?

Mr. Monahan: We had this discussion, senator. There is no evidence that the courts have been irresponsible in awarding damages. In fact, quite to the contrary, Canadian courts, in contrast to American courts, have been very restrained in awarding damages. There is no basis for assuming in advance that the courts will award exorbitant or unjustified damages.

Senator Murray: If the government and Parliament chose to act in that way, that is, to reduce an award which the courts had given, would you be telling us that what we were doing was highly —

Mr. Monahan: I am reluctant to say “never”. I would want to know what the court had said and why the government was overriding the damage award. I would like to read the reasons of the court.

Generally, you can limit the award for damages. However, what would be the reason for overturning the award of damages? We would want to know something about why the court did that. I do not want to speculate as to what the reasons might be, but one would assume there were legitimate grounds of public policy.

The first thing you would do is appeal. That is why we have courts of appeal. You would appeal the award of damages.

Senator Nolin: Are you referring to what happens following a judgment of the Supreme Court?

Mr. Monahan: Yes, after a final judgment.

It would be most extraordinary for the courts and the Supreme Court of Canada to award a judgment that is somehow extreme or extravagant. If that were done, Parliament could review that.

Senator Murray: Supposing the final award included lost profits and many other things and the government and Parliament then said, “No, we are not prepared to pay that amount. We will reduce the award by so many thousands of dollars.” Would you say that such an action were arbitrary?

Mr. Monahan: Not if it were done in a proper fashion. However, if the government and Parliament said, “We are reducing the lost profits, but we will also take out all the other claims that have nothing to do with lost profits”, we would have some problems. I have no objection to them saying in advance that they may exclude lost profits. That is what I have said.

[Traduction]

Le sénateur Murray: Or, ce projet de loi semble tenir pour acquis que les dommages-intérêts octroyés par les tribunaux seront déraisonnables ou excessifs.

M. Monahan: C'est juste.

Le sénateur Murray: À votre avis, laquelle des deux façons de procéder est-elle la pire?

M. Monahan: Nous avons déjà eu cette discussion, sénateur. Rien n'indique que les tribunaux se soient montrés irresponsables dans le calcul des dommages-intérêts par le passé. Bien au contraire, les tribunaux canadiens, se démarquant en cela des tribunaux américains, se montrent très réservés dans l'octroi de dommages-intérêts. Rien ne permet d'affirmer par avance que les tribunaux accorderont des dommages-intérêts exorbitants ou injustifiés.

Le sénateur Murray: Si le gouvernement et le Parlement choisissaient d'agir ainsi, c'est-à-dire de réduire un montant accordé par les tribunaux, diriez-vous que ce que nous faisons est hautement...

M. Monahan: Je suis réticent à employer le mot «jamais». Il faudrait voir le montant octroyé par le tribunal et les raisons pour lesquelles le gouvernement veut annuler la décision. Il faudrait que je lise les attendus du jugement.

Il est possible, de façon générale, de limiter les dommages-intérêts. Cependant, quelles seraient les raisons de passer outre au jugement? Il faudrait voir pour quelles raisons le tribunal l'a rendu. Je ne veux pas spéculer sur ce que pourraient être ces raisons, mais il faudrait qu'il existe des motifs légitimes de politique publique.

La première chose à faire serait d'interjeter appel. C'est à cela que servent les cours d'appel. On peut interjeter appel contre un octroi de dommages-intérêts.

Le sénateur Nolin: Parlez-vous de ce qui se passe après un jugement de la Cour suprême?

M. Monahan: Oui, après un jugement en dernier ressort.

Il serait des plus extraordinaires que les tribunaux et la Cour suprême du Canada accordent un montant de dommages-intérêts qui soit extrême ou extravagant. Si c'était le cas, le Parlement pourrait l'annuler.

Le sénateur Murray: En supposant que le jugement final couvre les profits perdus et quantité d'autres choses et que le gouvernement et le Parlement décident alors «non, nous refusons de payer ce montant, nous allons le réduire de tant de milliers de dollars», diriez-vous alors qu'une telle mesure est arbitraire?

M. Monahan: Pas si c'est fait comme il se doit. Cependant, si le gouvernement et le Parlement décrétaient: «Nous réduisons le montant pour profits perdus, mais nous allons également enlever toutes les autres réclamations qui n'ont rien à voir avec les profits perdus», nous aurions quelques problèmes. Je n'ai pas d'objection à ce qu'ils disent par avance qu'ils veulent exclure les profits perdus. C'est ce que j'ai dit.

[Texte]

Senator Lynch-Staunton: No matter what happens, if Bill C-22 is passed, then the court follows conditions. If Bill C-22 is not passed and the final court gives an award which Parliament feels is exorbitant, Parliament can reinstitute Bill C-22 under a different guise.

Mr. Monahan: With the exception of the items I suggested be changed, yes.

Senator Lynch-Staunton: No. I mean reinstitute Bill C-22 by cutting back on the award that the Supreme Court has approved.

Mr. Monahan: Yes.

Senator Lynch-Staunton: Do you foresee the Parliament of Canada acting in such a fashion?

Senator Murray: Would it be less arbitrary than what we are being asked to do now?

Senator Lynch-Staunton: That is the question we are asking.

Senator Stewart: Would it be equally arbitrary?

Senator Nolin: The big question is the amount.

Senator Lynch-Staunton: That is the government's concern.

Senator Nolin: The court can make a final decision to establish an amount, after which Parliament can say yes or no to various aspects of it. Is that right?

Mr. Monahan: Yes.

The Chairman: I wish to thank you very much, Professor Monahan. Your evidence has been very useful.

I seek a motion that, pursuant to rule 103, reasonable travel and living expenses for Professors MacKay and Monahan be paid upon request.

Senator Lynch-Staunton: So moved.

The Chairman: Is that agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The committee adjourned.

[Translation]

Le sénateur Lynch-Staunton: Quoi qu'il advienne, si le projet de loi C-22 est adopté, alors le tribunal suivra ses prescriptions. Si le projet de loi C-22 n'est pas adopté et que le tribunal de dernière instance accorde un montant de dommages-intérêts que le Parlement juge exorbitant, ce dernier pourra promulguer le projet de loi C-22 sous une forme différente.

M. Monahan: À l'exception des dispositions dont je dis qu'elles doivent être modifiées, oui.

Le sénateur Lynch-Staunton: Non. Je veux dire reprendre le projet de loi C-22 en réduisant le montant octroyé par la Cour suprême.

M. Monahan: Oui.

Le sénateur Lynch-Staunton: Anticipez-vous que le Parlement du Canada agisse ainsi?

Le sénateur Murray: Serait-ce moins arbitraire que ce que l'on nous demande de faire maintenant?

Le sénateur Lynch-Staunton: C'est la question que nous posons.

Le sénateur Stewart: Serait-ce tout aussi arbitraire?

Le sénateur Nolin: La grande question est le montant.

Le sénateur Lynch-Staunton: C'est ce qui préoccupe le gouvernement.

Le sénateur Nolin: La Cour peut rendre des décisions finales sur le montant, après quoi le Parlement peut dire oui ou non à divers des éléments qui le composent. Est-ce exact?

M. Monahan: Oui.

Le président: Je tiens à vous remercier infiniment, professeur Monahan. Votre témoignage a été très utile.

Je demande une motion à l'effet que, conformément à l'article 103 du Règlement, une indemnité raisonnable pour frais de voyage et d'hébergement soit versée aux professeurs MacKay et Monahan, à leur demande.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je propose la motion.

Le président: Est-elle adoptée, honorables sénateurs?

Des voix: Adoptée.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

For Bill C-22:

From Dalhousie Law School:

Professor A. Wayne MacKay.

From Osgoode Hall Law School:

Professor Patrick Monahan.

Pour le projet de loi C-22:

Du «Dalhousie Law School»:

Professeur A. Wayne MacKay.

Du «Osgoode Hall Law School»:

Professeur Patrick Monahan.



First Session
Thirty-fifth Parliament, 1994-95

Première session de la
trente-cinquième législature, 1994-1995

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Président:
L'honorable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Monday, May 29, 1995

Le lundi 29 mai 1995

Issue No. 37

Fascicule n° 37

Third Proceedings on:
Examination of Bill C-69, An Act to provide the
establishment of electoral boundaries commissions and
the readjustment of electoral boundaries

Troisième fascicule concernant:
L'étude du Projet de loi C-69, Loi portant sur la
création de commissions de délimitation des circons-
criptions électorales et de la révision des limites des
circonscriptions électorales

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Gérald-A. Beaudoin, *Chairman*

The Honourable P. Derek Lewis, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	* Lynch-Staunton
Balfour	(or Berntson)
Carstairs	MacDonald (Halifax)
Doyle	Murray
* Fairbairn (or Graham)	Pearson
Gigantès	Stanbury
Jessiman	Stewart

** Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Gigantès substituted for that of the Honourable Senator Losier-Cool. (May 25, 1995)

The name of the Honourable Senator Carstairs substituted for that of the Honourable Senator Lewis. (May 25, 1995)

The name of the Honourable Senator Balfour substituted for that of the Honourable Senator Nolin. (May 29, 1995)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Gérald-A. Beaudoin

Vice-président: L'honorable P. Derek Lewis

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	* Lynch-Staunton
Balfour	(ou Berntson)
Carstairs	MacDonald (Halifax)
Doyle	Murray
* Fairbairn (ou Graham)	Pearson
Gigantès	Stanbury
Jessiman	Stewart

** Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Gigantès est substitué à celui de l'honorable sénateur Losier-Cool. (Le 25 mai 1995)

Le nom de l'honorable sénateur Carstairs est substitué à celui de l'honorable sénateur Lewis. (Le 25 mai 1995)

Le nom de l'honorable sénateur Balfour est substitué à celui de l'honorable sénateur Nolin. (Le 29 mai 1995)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, May 29, 1995
(37)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 256-S Centre Block, at 10:10 a.m., the Chairman, the Honourable Senator Gerald-A. Beaudoin, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Balfour, Beaudoin, Carstairs, Doyle, MacDonald (Halifax), Murray, Pearson and Stanbury (9).

Other Senator in attendance: The Honourable Senator Losier-Cool (1).

In attendance: Jamie Robertson, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Department of Political Studies, University of Saskatchewan:

Professor John Courtney.

From the College of Law, University of Saskatchewan:

Professor Ron Fritz.

From the Department of Political Science, Dalhousie University:

Professor Peter Aucoin.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, May 2, 1995, the Committee continued its consideration of Bill C-69, An Act to provide the establishment of electoral boundaries commissions and the readjustment of electoral boundaries. (See *Minutes of Proceedings, Issue No. 32, for the full text of the Order of Reference*).

It was agreed, — That the Committee would hear Professor Peter Aucoin immediately following Professor Ron Fritz, rather than suspending the meeting for a break.

Professor John Courtney of the Department of Political Studies, University of Saskatchewan, made a statement and answered questions.

Professor Ron Fritz of the College of Law, University of Saskatchewan, made a statement and answered questions.

Professor Peter Aucoin of the Department of Political Science, Dalhousie University, made a statement and answered questions.

It was agreed, — That the Committee would sit again no later than Monday, June 5, 1995 to further consider Bill C-69.

It was moved by the Honourable Senator Pearson, — That, pursuant to Rule 103, reasonable travel and living expenses for Professors Courtney, Fritz and Aucoin be paid upon request.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le lundi 29 mai 1995
(37)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 10, dans la salle 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Gerald-A. Beaudoin (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Balfour, Beaudoin, Carstairs, Doyle, MacDonald (Halifax), Murray, Pearson et Stanbury. (9)

Autre sénateur présent: L'honorable sénatrice Losier-Cool. (1)

Également présents: Jamie Robertson, attachée de recherche, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du «Department of Political Studies, University of Saskatchewan»:

M. John Courtney, professeur.

Du «College of Law, University of Saskatchewan»:

M. Ron Fritz, professeur.

Du «Département des sciences politiques, université Dalhousie»:

M. Peter Aucoin, professeur.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 2 mai 1995, le comité poursuit son étude du projet de loi C-69, Loi portant sur la création de commissions de délimitation des circonscriptions électorales et de la révision des limites des circonscriptions électorales. (*Le texte de l'ordre de renvoi se trouve dans le fascicule n° 32 des Procès-verbaux et témoignages du comité.*)

Il est convenu — Que le comité entendra le professeur Peter Aucoin tout de suite après le professeur Ron Fritz, plutôt que de suspendre ses travaux pour permettre aux membres de prendre une pause.

M. John Courtney, professeur du Department of Political Sciences, University of Saskatchewan, fait un exposé, puis répond aux questions.

M. Ron Fritz, professeur du College of Law, University of Saskatchewan, fait un exposé, puis répond aux questions.

M. Peter Aucoin, professeur du Département des sciences politiques de l'université Dalhousie, fait un exposé, puis répond aux questions.

Il est convenu — Que le comité se réunira à nouveau, au plus tard le lundi 5 juin 1995, pour poursuivre son étude du projet de loi C-69.

L'honorable sénateur Pearson propose — Qu'en conformité avec l'article 103 du Règlement, le comité rembourse à MM. Courtney, Fritz et Aucoin des frais de déplacement et de subsistance raisonnables, s'ils en font la demande.

[Text]

The question being put on the Motion, — it was agreed.

At 1:32 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

[Traduction]

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 13 h 32, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, May 29, 1995

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-69, to provide the establishment of electoral boundaries commissions and the readjustment of electoral boundaries, met this day at 10:00 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Gérald-A. Beaudoin (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we have with us this morning three witnesses. They are Professor John Courtney, Department of Political Studies, University of Saskatchewan; Professor Ron Fritz, College of Law, University of Saskatchewan; and Professor Peter Aucoin, Department of Political Science, Dalhousie University.

If it is agreed, honourable senators, perhaps we can hear each witness one after the other, allotting one hour for each. Instead of hearing Professor Aucoin at 1 o'clock we could hear him at 12 o'clock. I do not want to impose anything too strict on the members of the committee.

I invite Professor John Courtney to summarize his presentation, leaving some time for questions. Please begin, Professor Courtney.

Professor John Courtney, Department of Political Studies, University of Saskatchewan: It is a pleasure to be here. While I will summarize briefly the first two or three pages of my comments, I would then like to complete my remarks by reading the rest, if I may.

The issue of electoral boundary readjustment has been on the agenda virtually every decade since Confederation. For close to 100 years, redistributions were handled by Parliament and by parliamentary committees. As senators can appreciate, these were government-dominated committees. This had the effect of meaning that they were open to the charges of gerrymandering.

Canada lagged behind other countries in the Commonwealth, notably New Zealand and Australia, in adopting independent electoral boundary commissions. However, in 1964, Parliament enacted the Electoral Boundaries Readjustment Act. Since that time, we have had three decades of redistributing electoral districts through independent commissions.

The decades have been marked by a series of changes, emendations, suspensions, terminations and changes in definition as to the various criteria that the commissions should use. Indeed, the actual composition of the commissions themselves has varied from one time to another in terms of the act and the amendments.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 29 mai 1995

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-69, loi portant sur la création de commissions de délimitation des circonscriptions électorales et la révision des limites des circonscriptions électorales, se réunit aujourd'hui à 10 h pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Gérald-A. Beaudoin (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous allons entendre ce matin trois témoins. Il s'agit du professeur John Courtney, Département des sciences politiques, Université de la Saskatchewan, du professeur Ron Fritz, College of Law, Université de la Saskatchewan, et du professeur Peter Aucoin, Département des sciences politiques, université Dalhousie.

Il semble que nous avons convenu, honorables sénateurs, d'entendre nos trois témoins l'un après l'autre, en leur allouant chacun une heure. Au lieu de faire comparaître le professeur Aucoin à 13 h, nous pourrions l'entendre à midi. Je ne veux pas imposer un horaire trop strict aux membres du comité.

J'invite le professeur John Courtney à nous donner une présentation résumée pour nous laisser le temps de lui poser des questions. Professeur Courtney, vous pouvez commencer.

Le professeur John Courtney, Département des sciences politiques, Université de la Saskatchewan: C'est un plaisir pour moi d'être ici. Je résumerai rapidement les deux ou trois premières pages de mon mémoire et je terminerai mon intervention, si vous me le permettez, en lisant la suite.

La question de la révision des limites des circonscriptions électorales est à l'ordre du jour pratiquement tous les dix ans depuis la création de la Confédération. Depuis près d'un siècle, les réajustements sont effectués par le Parlement et par les comités parlementaires. Comme le savent les sénateurs, ce sont là des comités dominés par le gouvernement. Il en est résulté des accusations de charcutage électoral.

Le Canada a pris du retard sur d'autres pays du Commonwealth, notamment la Nouvelle-Zélande et l'Australie, lorsqu'il s'est agi de créer des commissions indépendantes de délimitation des circonscriptions électorales. Toutefois, en 1964, le Parlement a adopté la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales. Voilà donc maintenant trois décennies que nous confions le redécoupage des circonscriptions électorales à des commissions indépendantes.

Ces décennies ont été caractérisées par toute une série de changements, d'amendements, de suspensions, de suppressions et de modifications de la définition des différents critères devant être pris en compte par les commissions. La composition des commissions elles-mêmes a d'ailleurs varié selon les époques en fonction des lois et des modifications adoptées.

[Text]

I was puzzled by what I would consider to be the regular attempt on the part of MPs in particular to alter the Electoral Boundaries Readjustment Act. To my knowledge, the Senate has not embarked on a project of this sort in the last 30 years.

Part of the explanation for that stems from the fact that there is no collective history in Canada of electoral boundary readjustments. Not surprisingly, following each election — and with the various political and partisan configurations that every election is bound to produce, which is different from the previous one — Members of Parliament often look at maps by which they are puzzled. They have little understanding as to from where these new maps have come and the process that was involved in appointing the commissions. As a result, it is not unusual — in fact, the last three decades has shown this — that after every decennial census, Parliament has adopted either a suspension or termination of the redistribution, or it has changed the rules that apply and has started all over again through the appointment of new commissions.

This actually worsens an existing problem, making it difficult for parliamentarians, for party activists, et cetera, to know from one decade to the next with what they are dealing. Part of the early comments in the paper which I have prepared for you today address this particular issue.

One of the provisions in Bill C-69 which I support concerns ending the parliamentary consideration stage at the end of the whole process. This is only fair and equitable, which is the theme of the paper I am presenting today.

Parliamentarians should not have any powers, rights or privileges that other Canadians do not have in the electoral boundary readjustment process. I was pleased to see that particular aspect had been removed in Bill C-69.

If a system is to pass the test of being equitable and fair, then this particular bill fails the test of equity and fairness. In this regard, the language you are considering such as "effective representation", "one person, one vote" and "relative parity of voting power" in one way or another refer to the principle of fairness in electoral boundary readjustment.

The bill improves some aspects of the process, although there are certain definitional ambiguities sufficiently significant, extraordinary and manageable that are open to different interpretations. It also begs the question of the ultimate value of presenting three alternate maps for public comment, which is a separate issue.

The most commendable of the changes that Bill C-69 includes are the reduction on the amount of time needed to carry out a redistribution, which is estimated to be approximately seven to eight months, and ensuring early public consultation by a commission with the public.

[Traduction]

Je suis surpris par ce que je considère comme des tentatives régulières, de la part des députés en particulier, de modifier la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales. À ma connaissance, le Sénat ne s'est lancé dans aucun projet de ce type depuis les 30 dernières années.

Cela s'explique en partie par le fait qu'il n'y a pas au Canada une histoire collective de tous les redécoupages des circonscriptions électorales. Comme c'est bien normal, à la suite de chaque élection (et compte tenu des diverses configurations politiques et partisans que chaque élection ne manque pas de donner et qui sont différentes des précédentes) les députés se retrouvent souvent devant des cartes qui les étonnent. Ils comprennent mal d'où viennent ces cartes et quel est le mécanisme qui a été suivi pour nommer les commissions. Par conséquent, il n'est pas rare (en fait, les trois dernières décennies en ont apporté la démonstration) qu'après chaque recensement décennal, le Parlement ait adopté soit une suspension, soit une suppression du redécoupage, ou qu'il ait modifié les règles venant s'appliquer jusqu'alors pour recommencer tout le processus en nommant de nouvelles commissions.

En réalité, cela ne fait qu'aggraver le problème et rendre la tâche plus difficile aux parlementaires, aux responsables des partis, et cetera, qui ne savent plus d'une décennie sur l'autre à quoi ils ont affaire. C'est ce thème que j'ai abordé en partie au début du mémoire que j'ai rédigé à votre intention.

J'appuie entre autres dans le projet de loi C-69 la disposition qui consiste à supprimer l'étude parlementaire à la fin de tout le processus. C'est à la fois juste et équitable, ce qui est le thème que je reprends dans le mémoire que je vous présente aujourd'hui.

Les parlementaires ne devraient pas avoir de pouvoirs, de droits ou de privilèges que n'a pas le reste de la population canadienne en ce qui a trait à la révision des limites des circonscriptions électorales. J'ai été heureux de constater que cette disposition en particulier avait été supprimée dans le projet de loi C-69.

Si le critère consiste à faire en sorte que le mécanisme soit juste et équitable, il faut reconnaître que ce projet de loi ne répond pas à ce critère. De ce point de vue, la formulation que l'on envisage, qu'il s'agisse de «représentation effective», «d'un vote par personne» ou «de la parité relative du pouvoir électoral» renvoie d'une manière ou d'une autre au principe de l'équité lors de la révision des limites des circonscriptions électorales.

Le projet de loi améliore dans certains domaines le mécanisme, même s'il reste, au niveau des définitions, un certain nombre d'ambiguïtés qui sont suffisamment significatives et importantes pour qu'il en résulte des interprétations différentes. On peut se demander aussi quel est l'intérêt en fin de compte de présenter trois cartes différentes pour que le public fasse ses commentaires, ce qui est une autre question.

Le changement le plus heureux qu'apporte le projet de loi C-69 est celui de la réduction de la période devant s'écouler pour effectuer une révision, période évaluée à quelque sept ou huit mois, et pour que la commission puisse consulter suffisamment tôt le public.

[Texte]

In other respects, Bill C-69 is retrogressive. It assigns MPs a role in the appointment process that they do not have and which they should have not had in the past. As well, it creates invidious interprovincial distinctions that previously were not part of the redistribution process and which have no place in federal legislation purporting to deal with effective parliamentary representation for all Canadians. It is those issues that I wish to talk about today.

Where Bill C-69 goes wrong is in its provisions governing the appointment of commissioners and in the distinction it draws among the various provinces and their entitlement to a decennial redistribution.

Concerning the appointment of commissioners, the logic against the proposed scheme is irrefutable. If it is reasonable to end, as Bill C-69 does, the privileges that parliamentarians enjoyed at the consideration stage, then equally on the grounds that MPs should be removed from the process altogether, they should play no role in the selection of commissioners. To grant MPs, as clause 9(6)(11) does, the privilege of being able to vote on and possibly to revoke the appointment of persons chosen by the Speaker of the Commons to serve as members of the commissions is unacceptable in any system being sold as independent and impartial. It effectively grants MPs a veto over those named to design parliamentary constituencies. This is certainly a retrogressive step compared with the process that has been in place for the last 30 years.

Political agendas, whether individual or party, invariably come to the fore when partisan interests are perceived to be at question. Parliamentary scrutiny of commission membership will provide an opportunity for the selection process to become politicized. That would be unfortunate. You can easily imagine the kinds of questions to which MPs would seek answers should they be debating a motion to revoke an appointment. For example, is a commission member known to be predisposed to large territorial ridings, to small ones, to equal populations or relatively unequal populations? Is an appointed commissioner known to favour some features of community interest but not others? If so, which ones?

As MPs themselves have differing and conflicting answers to these questions, it is obvious that no putative commissioner's appointment could simultaneously dissatisfy all of them.

Such questions are not idle speculation; they are understandably part of the representational concerns of members interested in protecting their own political interests. As such, they could easily surface in the course of a House of Commons debate stage on the order to revoke a particular appointment. Given such a process, ask yourself how many eminently qualified persons would then allow their names to go forward from the Speaker to the House of

[Translation]

Sur d'autres points, le projet de loi C-69 est régressif. Il attribue aux députés un rôle dans le mécanisme de nomination qui n'est pas le leur et qu'ils n'auraient pas dû avoir par le passé. Il fait aussi des envieux en établissant des distinctions interprovinciales qui n'entraient pas auparavant en ligne de compte dans le mécanisme de redécoupage et qui n'ont pas leur place dans une loi fédérale visant à assurer à tous les Canadiens une représentation parlementaire effective. Ce sont là les questions que je voudrais aborder aujourd'hui.

L'erreur, dans le projet de loi C-69, ce sont les dispositions qui s'appliquent à la nomination des commissaires et la distinction que l'on fait entre les différentes provinces concernant leur droit à une révision décennale.

Pour ce qui est de la nomination des commissaires, la logique qui s'oppose au mécanisme proposé est irréfutable. S'il est raisonnable de mettre fin, comme le fait le projet de loi C-69, aux privilèges dont bénéficiaient les parlementaires au moment de l'étude, à partir du moment où l'on allègue que les députés devraient être purement et simplement écartés de la procédure, il ne faudrait pas non plus qu'ils jouent un rôle quelconque pour ce qui est du choix des commissaires. Concéder aux députés, comme on le fait à l'alinéa 9(6)(11), le privilège d'élire, et éventuellement de révoquer, les personnes choisies par le président de la Chambre des communes pour siéger en tant que membre au sein des commissions, est une chose inacceptable dans tout système qualifié d'indépendant et d'impartial. Cette disposition confère en réalité un pouvoir de veto aux députés sur les nominations des personnes chargées de redécouper les circonscriptions électorales. C'est une mesure évidemment régressive comparativement à ce que l'on a connu au cours des 30 dernières années.

Les arrière-pensées politiques, qu'elles soient individuelles ou le fait des partis, reviennent invariablement sur le tapis lorsque les intérêts partisans semblent en jeu. Le contrôle par le Parlement des nominations au sein des commissions risquera de politiser le mécanisme de sélection. C'est une chose regrettable. On peut facilement imaginer le genre de questions auxquelles les députés voudront avoir une réponse au cas où ils débattraient d'une motion visant à révoquer une nomination. Il s'agirait par exemple de savoir si le membre de la commission est censé être en faveur de grosses circonscriptions territoriales, de petites circonscriptions, de circonscriptions ayant une population égale ou relativement inégale. Est-ce que le commissaire ainsi nommé est réputé être en faveur de certains éléments de la communauté d'intérêts mais pas d'autres? Dans l'affirmative, lesquels?

Les députés eux-mêmes répondant différemment et contrairement à ces questions, il est évident qu'aucun commissaire éventuellement nommé ne pourra donner satisfaction à tous en même temps.

Ce ne sont pas là des hypothèses d'école; il s'agit là des manifestations du souci légitime, chez les députés, de protéger leurs propres intérêts politiques. Elles pourraient donc très bien s'exprimer à la Chambre des communes dans le cadre d'un débat portant sur la révocation d'une nomination particulière. Dans le cadre d'une telle procédure, demandez-vous alors combien de personnes éminemment qualifiées accepteraient que leur nom soit

[Text]

Commons? Even if a commission member were to survive a vote to revoke his or her appointment, damage would have been done and the necessary independence and impartiality of the commission itself would have been thrown into doubt.

Generally, MPs should have no special standing in the process whatsoever. The fundamental principle that must be honoured in this legislation is simple: Those who are elected to serve in Parliament should be accorded no formal role in deciding who sits on the commissions that determine the boundaries of their seats. In this important respect, MPs should be no different from nor more privileged than all other Canadians.

My second point, concerning the differential treatment of provinces at the time of the decennial census, can be argued against on the following grounds. First, there is the issue of fairness and equity.

If you begin from the fundamental premise that constituency boundaries are to be readjusted from time to time to reflect changes in the distribution of the population, and that this should be done as expeditiously, as regularly and as fairly as possible, then it stands to reason that all the parliamentary seats and the distribution of the total Canadian population should be re-examined every 10 years — not some seats and some population, but all.

This has been one of the basic tenets of electoral boundary readjustments in Canada since Confederation. The process in place for the last three decades has required an electoral boundary readjustment to be carried out by independent commissioners appointed for every province following each decennial census. This is fair and reasonable both to voters and to provinces.

By creating two classes of provinces, Bill C-69 eliminates that practice. The only provinces in the future to be certain of having a decennial redistribution are those in which at least one riding designed at the previous decennial redistribution has exceeded by 25 per cent the average constituency population size as determined by the most recent census. Provinces failing to meet that hurdle may, according to clause 16(4) of the bill before you, have a commission established by the Chief Electoral Officer and the Speaker of the house, if they deem it appropriate. For two obvious reasons, this is scarcely a satisfactory alternative to the present system.

First, no reasons or criteria are mentioned in Bill C-69 by which those two officials should be guided. As there is no advance knowledge what the basis for their decisions may be, the door has been opened to arbitrary decisions. Arbitrariness has no place in the redistribution process of the nation.

[Traduction]

mis de l'avant par le président de la Chambre des communes. Même si le membre de la commission surmontait avec succès l'épreuve de révocation de sa nomination, le dommage serait fait et les conditions nécessaires à l'indépendance et à l'impartialité de la commission elle-même seraient remis en cause.

De manière générale, les députés ne devraient avoir aucun passe-droit à quelque niveau que ce soit de la procédure. Le principe fondamental qui devrait être invoqué dans ce projet de loi est bien simple: les élus qui siègent au Parlement ne devraient avoir aucun rôle officiel lorsqu'il s'agit de décider qui va siéger au sein des commissions chargées de délimiter leur circonscription. Sur ce point important, les députés ne devraient pas être traités différemment des autres Canadiens et ne devraient bénéficier d'aucun privilège.

Mon deuxième argument, qui s'oppose à ce que l'on traite différemment les provinces pour ce qui est du recensement décennal, s'appuie sur les éléments suivants. Tout d'abord, il y a la question de l'équité et de l'impartialité.

Si l'on part du principe fondamental qu'il faut réviser de temps en temps les limites des circonscriptions électorales pour tenir compte du changement de la répartition de la population et que cela doit se faire d'une manière aussi expéditive, aussi régulière et aussi équitable que possible, il est donc normal que tous les sièges parlementaires et que la répartition de l'ensemble de la population canadienne soient réexaminés tous les 10 ans — non pas certains sièges et certaines parties de la population, mais tous.

C'est l'un des principes fondamentaux de la révision des limites des circonscriptions électorales au Canada depuis la création de la Confédération. Le mécanisme en place depuis les trois dernières décennies exige qu'une révision des limites des circonscriptions électorales soit effectuée par des commissaires indépendants nommés dans chaque province à la suite du recensement décennal. C'est une règle équitable et raisonnable aussi bien pour les électeurs que pour les provinces.

En créant deux catégories de provinces, le projet de loi C-69 met fin à cette pratique. Les seules provinces qui à l'avenir seront certaines de faire l'objet d'un redécoupage décennal sont celles dans lesquelles au moins une circonscription délimitée lors de la révision décennale antérieure a une population qui s'écarte de plus de 25 p. 100 de la population moyenne des circonscriptions déterminée par le recensement le plus récent. Les provinces qui ne réussissent pas à surmonter cet obstacle peuvent, aux termes des dispositions du paragraphe 16(4) du projet de loi que vous avez devant vous, demander qu'une commission soit créée par le directeur général des élections et le président de la Chambre, s'ils le jugent approprié. Pour deux raisons évidentes, cette solution de rechange au système actuel est loin d'être satisfaisante.

Tout d'abord, le projet de loi C-69 ne précise aucune raison et aucun critère permettant de guider l'action de ces deux représentants. Comme on ne sait pas à l'avance sur quoi vont être éventuellement fondées leurs décisions, on risque l'arbitraire. L'arbitraire n'a pas sa place dans le redécoupage des circonscriptions d'une nation.

[Texte]

Second, the failure to grant all provinces decennial electoral boundary readjustment effectively ensures a measure of lobbying and special pleading by individuals and groups concerned with the fact that their province fails to qualify. Activity of that sort is unwarranted and unseemly in a process premised on the equal treatment of all Canadians.

It may be argued that the guarantee of a readjustment only in those province that have exceeded the 25 per cent tolerance limits will mean savings for taxpayers. That is correct, but by that logic, the most cost-efficient readjustments would occur when no provinces or territories qualify to have commissions appointed. That is not an acceptable alternative.

With respect to costs, the issue is: Are the savings likely to be significant? Almost certainly they are not. If Bill C-69 is adopted as it stands and new redistributions based on the 1991 census are required — which in itself could scarcely be considered cost-effective as the post-1991 redistributions have already been carried out in every province and the total cost is estimated at \$5.8 million — boundary readjustment commissions will have to be established in all provinces once again except for Prince Edward Island, Manitoba and Saskatchewan.

Estimates of the post-1991 redistribution based on the current system show that costs are approximately 23 cents per Canadian. With a total 1991 population in Manitoba, Saskatchewan and Prince Edward Island of approximately 2.2 million, the savings would amount to approximately \$500,000, or slightly more than the cost of one senator per year.

Average that amount over the 10 year life of a redistribution and the savings from not holding a redistribution in the three provinces would amount to a fraction of a penny per Canadian, per year. Do these sums justify not granting all Canadians in provinces the right to electoral boundary redistributions every 10 years?

The principle fault of Bill C-69 is that it treats Canadians differently depending on where they live. The differential treatment of provinces according to their constituents' degrees of variance from the provincial average population creates two categories of provinces and two categories of citizens: Those assured of a decennial boundary readjustment, and those not. This is the type of distinction which invites Charter challenges.

Bill C-69, for the first time in federal electoral boundary readjustment legislation, adds a reference to effective representation — and that came out of the Carter decision — as the guiding principle in the preparation of a commission's report. The fundamental rule of governing the determination of constituency size remains unchanged from the 1964 act. The wording is critical

[Translation]

En second lieu, le refus d'accorder à toutes les provinces une révision décennale des limites de leurs circonscriptions électorales va automatiquement amener des pressions et des demandes spéciales de la part d'individus ou de groupes préoccupés par le fait que leur province n'est pas admissible. Ce genre d'activité est malvenu et peu recommandable dans le cadre d'un mécanisme visant à assurer une égalité de traitement à tous les Canadiens.

On pourra soutenir que le fait de ne garantir un redécoupage qu'aux provinces dans lesquelles la limite de tolérance de 25 p. 100 a été dépassée va permettre aux contribuables de réaliser des économies. C'est exact, mais selon cette même logique, les redécoupages les plus économiques se produiront lorsqu'aucune province et aucun territoire ne pourra prétendre obtenir la nomination d'une commission. Ce n'est pas une solution de rechange acceptable.

Sur le plan des coûts, la question est la suivante: est-ce que les économies peuvent être significatives? Il est presque certain que ce n'est pas le cas. Si le projet de loi C-69 est adopté en l'état et si de nouvelles révisions des limites s'appuyant sur le recensement de 1991 sont nécessaires — ce qui en soit peut difficilement être considéré comme une économie étant donné que les révisions postérieures à 1991 ont déjà été effectuées dans toutes les provinces à un coût total évalué à 5,8 millions de dollars — des commissions de délimitation des circonscriptions électorales devront être créées à nouveau dans toutes les provinces sauf à l'Île-du-Prince-Édouard, au Manitoba et en Saskatchewan.

Les estimations du coût des révisions postérieures à 1991 sur la base du système actuel s'élèvent à environ 23 cents par Canadien. La population du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Île-du-Prince-Édouard étant d'environ 2,2 millions d'habitants en 1991, ces économies se monteraient à quelque 500 000 \$, soit un peu plus du coût d'un sénateur par an.

Si l'on répartit cette somme sur les 10 ans de la durée de la révision des limites des circonscriptions électorales, les économies réalisées du fait de la suppression de la révision dans les trois provinces ne représenteraient qu'une fraction de sou par Canadien et par an. Est-ce que ces montants justifient que l'on refuse à l'ensemble des Canadiens de toutes les provinces le droit d'obtenir une révision des limites de leurs circonscriptions électorales tous les 10 ans?

La faille, sur le plan des principes, du projet de loi C-69, vient du fait qu'il traite les Canadiens différemment selon l'endroit où ils habitent. La disparité de traitement des provinces selon que la population de leurs circonscriptions s'écarte plus ou moins de la moyenne provinciale crée deux catégories de provinces et deux catégories de citoyens: ceux qui sont assurés de bénéficier d'une révision des limites de leur circonscription électorale et ceux qui ne le sont pas. Voilà le genre de distinction qui risque de subir les foudres de la Charte.

Le projet de loi C-69, et c'est la première fois que cela figure dans une loi de révision des circonscriptions électorales fédérales, fait mention de la représentation effective (et cela découle de la décision Carter) en tant que principe directeur régissant l'élaboration du rapport de la commission. La règle fondamentale déterminant la taille des circonscriptions est restée inchangée

[Text]

to my argument. The population of a province's electoral district shall correspond as closely as is reasonably possible to the electoral quota for that province.

Although areas of community of interest, manageable geographic size and anticipated growth are to be considered in determining reasonable electoral district boundaries; and, although in clearly exceptional circumstances, seats could be designed with populations below the 25 per cent bench mark, commissions are free to assign as little or as much weight to these considerations as they wish.

The overriding statutory obligation of every commission remains the same, namely to construct seats as close to the average per district population for the province as possible.

The effect of Bill C-69 is to penalize the provinces in which commissions have heeded that fundamental principle of boundary readjustment and have constructed their districts as close to the provincial average as possible. When the subsequent decennial redistribution is held, they will most certainly be the least likely to qualify for the establishment of a commission.

I will use again the illustrations of Prince Edward Island, Manitoba and Saskatchewan. Following the 1981 census, the commissions established in those three provinces designed their seats closer to their respective quota than those of any other province. In Saskatchewan, all 14 seats were within plus or minus 5 per cent of the provincial quotient. The other two provinces were not very different. Compare that to Ontario, where over one in five seats exceeded the quotient by plus or minus 10 per cent of the provincial quota.

Under Bill C-69, provinces in which the extraordinary circumstance clause had been used in the 1980s to design seats exceeding the 25 per cent limits — that is, Ontario, Quebec and Newfoundland — would be guaranteed redistributions in, or after, 1990. However, because of the greater degree of population equity in their seats in the 1980s, PEI, Manitoba and Saskatchewan would not be eligible for boundary readjustments following the 1991 census.

In simple terms, some provinces would qualify for commissions in the 1990s because they started out with more widely divergent constituency populations in the 1980s. Others provinces would not qualify.

It does not make sense that the intraprovincial movement of persons was any greater in provinces qualifying for commissions than in those in which no commission would be established. It

[Traduction]

depuis de la loi de 1964. La formulation est essentielle à mon argumentation. La population de chaque circonscription électorale d'une province doit correspondre, dans toute la mesure du raisonnable, à la moyenne des circonscriptions électorales dans cette province.

Même s'il est nécessaire de tenir compte de facteurs comme la communauté d'intérêts, la croissance prévue ou la nécessité d'éviter les circonscriptions de trop grande taille lorsqu'on détermine des limites raisonnables pour les circonscriptions électorales et même si, dans des circonstances tout à fait exceptionnelles, il est possible de créer des circonscriptions ayant une population s'écartant de plus de 25 p. 100 de la moyenne, les commissions sont libres de pondérer comme elles le veulent ces critères.

Sur le plan du droit, la principale obligation de chacune des commissions reste la même, soit de délimiter des circonscriptions dont la population se rapproche le plus possible de la moyenne dans la province.

Le projet de loi C-69 a pour effet de pénaliser les provinces dans lesquelles les commissions se sont conformées à ce principe fondamental de redécoupage et ont révisé les limites de leurs circonscriptions de manière à se rapprocher le plus possible de la moyenne provinciale. Au moment de la révision décennale ultérieure, ce sont elles qui auront évidemment le moins de chance de pouvoir prétendre à la création d'une commission.

Je prendrai là encore les exemples de l'Île-du-Prince-Édouard, du Manitoba et de la Saskatchewan. À la suite du recensement de 1981, les commissions établies dans ces trois provinces se sont rapprochées davantage que les autres de la moyenne provinciale lorsqu'elles ont établi leurs circonscriptions. En Saskatchewan, les 14 sièges ne s'écartent pas de plus de 5 p. 100, en plus ou en moins, de la moyenne provinciale. La situation n'est pas très différente dans les deux autres provinces. On peut comparer cette situation à celle de l'Ontario, où plus d'un siège sur cinq s'écarte de plus de 10 p. 100, en plus ou en moins, de la moyenne provinciale.

Aux termes des dispositions du projet de loi C-69, les provinces dans lesquelles on a fait jouer au cours des années 1980 la clause faisant état de circonstances extraordinaires pour délimiter des circonscriptions s'écartant de plus de 25 p. 100 de la norme (soit l'Ontario, le Québec et Terre-Neuve) se voient garantir un redécoupage en 1990 ou par la suite. Par contre, des provinces comme l'Î.-P.-É., le Manitoba ou la Saskatchewan, qui ont assuré une meilleure équité de représentation à leur population au cours des années 1980, ne pourront pas prétendre à une révision des limites de leurs circonscriptions électorales à la suite du recensement de 1991.

Pour simplifier, certaines provinces pourront prétendre à bénéficier de commissions au cours des années 1990 parce qu'elles sont parties d'un découpage plus disparate en fonction de leur population au cours des années 1980. D'autres provinces ne pourront pas y prétendre.

Il est illogique de prétendre que les déplacements de population interprovinciaux ont été plus grands dans les provinces qui peuvent prétendre à bénéficier d'une commission que dans celles

[Texte]

simply means that there is a positive relationship between the likelihood of a province being assured a 1990 decennial redistribution and the extent of the population variance of its seats designed in the 1980s.

Under Bill C-69, the earliest that Manitoba, Saskatchewan and PEI could conceivably have a redistribution in this decade would be following the quinquennial census of 1996. Given the length of time needed to carry out that boundary readjustment process — that is, the quinquennial one — the next federal election, expected to be held 1997, would be fought in those three provinces in seats designed on population data that is then 16 years old.

As the rest of the country would have its electoral districts drawn on the basis of the 1991 census, it is hard not to imagine a Charter challenge from disaffected voters in the three adversely affected provinces.

It defies logical explanation and it certainly runs counter to the stated goal of the legislation to penalize those provinces whose commissions apply most assiduously the fundamental principle of the act in the previous boundary readjustment.

Political cultures and traditions vary from one province to another. Arguably, the relatively small population variance put in place by commissions in some provinces reflects their acceptance and their commitment to a more egalitarian driven set of representational values than is obtained in other provinces. That is what federalism is all about, namely allowing for local differences, but within a larger national framework applying national standards.

The fact that some provinces fair differently because of the terms of the national legislation is a break with the past and a break with the tradition captured by Parliament 31 years ago with the passage of the Electoral Boundaries Readjustment Act. It is inappropriate to a democracy tolerant of local differences through its federal system.

Senator Murray: Professor Courtney has written extensively on these matters. He has appeared before parliamentary committees discussing this subject. Professor Courtney, I ask you to confirm that you have served on at least one federal boundaries commission for the province of Saskatchewan. Is it one or more?

Mr. Courtney: One.

Senator Murray: When was that?

Mr. Courtney: In 1986-87. It was the second of the two redistributions of the 1980s.

Senator Murray: Professor Courtney, let us begin with this matter of the role of the House of Commons in the appointment process.

[Translation]

qui n'auront aucune commission. Cela signifie simplement qu'il y a une corrélation entre la possibilité pour une province de se voir garantir un redécoupage décennal en 1990 et la disparité de la population représentée selon les circonscriptions délimitées au cours des années 1980.

Aux termes du projet de loi C-69, il n'est pas concevable que le Manitoba, la Saskatchewan et l'Î.-P.-É. puissent bénéficier d'une révision au cours de cette décennie avant le recensement quinquennal de 1996. Compte tenu de la durée de cette procédure de révision des limites des circonscriptions électorales (soit aux termes de ce recensement quinquennal) la prochaine élection fédérale, qui devrait se tenir en 1997, portera dans ces trois provinces sur des sièges conçus en fonction de statistiques démographiques datant de 16 ans.

Les circonscriptions électorales des autres régions du pays ayant été délimitées en fonction du recensement de 1991, on voit mal comment les électeurs mécontents de ces trois provinces ainsi touchées n'intenteraient pas des poursuites en vertu de la Charte.

Il est illogique et de toute évidence contraire au but proclamé par la loi de pénaliser les provinces dont les commissions ont appliqué avec le plus de rigueur le principe fondamental établi par la loi lors de la révision des limites des circonscriptions électorales précédentes.

La culture politique et les traditions varient d'une province à l'autre. On peut penser que les écarts de population relativement plus faibles retenus par les commissions de certaines provinces s'expliquent par le fait que l'on accepte des principes plus égalitaires et que l'on s'engage à faire respecter des chiffres plus représentatifs que dans d'autres provinces. C'est à cela que se ramène le fédéralisme, en l'occurrence l'acceptation des différences locales, mais dans un cadre plus général mettant en application des normes nationales.

En traitant différemment certaines provinces aux termes de la loi nationale on rompt avec le passé et avec une tradition parlementaire vieille de 31 ans qui remonte à l'adoption de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales. Ce n'est pas le propre d'une démocratie respectueuse des différences locales dans le cadre d'un système fédéral.

Le sénateur Murray: Le professeur Courtney a beaucoup écrit sur le sujet. Il a comparu devant des comités parlementaires pour en discuter. Professeur Courtney, pouvez-vous nous confirmer que vous avez siégé au sein d'au moins une commission de délimitation des circonscriptions électorales, celle de la province de la Saskatchewan. C'est une ou plus?

M. Courtney: Une.

Le sénateur Murray: C'était à quelle époque?

M. Courtney: En 1986-1987. Il s'agissait de la deuxième des deux révisions effectuées au cours des années 1980.

Le sénateur Murray: Professeur Courtney, commençons par cette question du rôle joué par la Chambre des communes dans ce mécanisme de nomination.

[Text]

As a former member of the federal boundaries commission for the province of Saskatchewan, would you allow your name to go forward for appointment to a boundaries commission for this bill if the bill were passed?

Mr. Courtney: With respect to Bill C-69?

Senator Murray: Yes.

Mr. Courtney: No. I would find it very difficult. I have old-fashioned values about independence. Independence can be questioned through perfectly understandable, political and partisan motives on the part of parliamentarians. I appreciate and accept that. However, it makes it difficult to conceive of a situation where an individual with knowledge, experience and an understanding of these issues would wish to go through that type of process.

Senator Murray: Mr. Milliken, the parliamentary secretary who appeared here on behalf of the government in connection with this bill, told us quite candidly that that provision was put in the bill in order to compensate MPs for the loss of the parliamentary stage in reviewing revised maps brought forward by the commissions.

There is a process in place in the House of Commons in connection with the appointment of Order-in-Council appointees, some of them appointees to quasi-judicial bodies. The process permits MPs to request that nominees for such boards and commissions appear before a parliamentary committee after the appointment has been made. Would that process be any more palatable, in your view, in respect of the Speaker's nominees for boundaries commissions?

Mr. Courtney: I will try to answer that by returning to what I see as one of the strengths of the Electoral Boundaries Readjustment Act as passed in 1964.

The appointment power was a power that the Speaker had exclusively. I have no doubt that the Speaker consulted widely and wisely. Many Speakers from the 1960s through to the early 1990s would have followed much the same practice of informally consulting with Elections Canada, with previous chairman of commissions, with Government House Leaders, Opposition House Leaders, and so on. That process of informal consultation has a good deal to commend it.

It is difficult to improve upon that process. You would be hard pressed to come up with a public process to match an informal, behind-the-scenes but thorough public process that the Speaker was previously involved in. That is one way of answering your question.

The other way of answering your question concerns the complete removal of parliamentarians from the process at the public level. I support the dropping of the consideration stage at the end of redistribution.

[Traduction]

En tant qu'ancien membre de la Commission de délimitation des circonscriptions fédérales pour la province de la Saskatchewan, accepteriez-vous que votre nom soit proposé pour que vous puissiez siéger au sein d'une commission de délimitation aux termes de ce projet de loi s'il était adopté?

M. Courtney: Aux termes du projet de loi C-69?

Le sénateur Murray: Oui.

M. Courtney: Non. Ça me paraît bien difficile. J'ai une conception très classique de l'indépendance. On peut remettre en cause l'esprit d'indépendance des parlementaires même si c'est tout à fait compréhensible, d'un point de vue politique et partisan. Je le reconnais et je l'accepte. Toutefois, il me paraît alors difficile de concevoir qu'une personne ayant des connaissances, de l'expérience et une compréhension de ces questions puisse se soumettre à ce type de procédure.

Le sénateur Murray: M. Milliken, le secrétaire parlementaire qui a comparu devant nous au nom du gouvernement au sujet de ce projet de loi nous a avoué bien franchement que cette disposition a été insérée dans le projet de loi pour compenser la disparition de l'étape de révision par les députés des cartes révisées établies par les commissions.

Il existe une procédure à la Chambre des communes qui prévoit la nomination par décret de candidats, certains d'entre eux au sein d'organismes parajudiciaires. Cette procédure autorise les députés à exiger que les candidats à une nomination au sein de ces conseils ou de ces commissions comparaissent devant un comité parlementaire une fois que l'on a procédé à leur nomination. Cette procédure ne serait-elle pas plus acceptable, à votre avis, pour ce qui est des nominations effectuées par le président au sein des commissions de délimitation des circonscriptions électorales?

M. Courtney: Je tenterai de vous répondre en revenant à ce que je considère comme l'un des points forts de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales adoptée en 1964.

Le pouvoir de nomination était détenu exclusivement par le président. Je suis convaincu que ce président procédait à de larges consultations et le faisait avec sagesse. Nombre de présidents des années 1960 et jusqu'au début des années 1990 avaient pris l'habitude de consulter de manière non officielle Elections Canada, les anciens présidents de commissions, les leaders à la Chambre du gouvernement, les leaders de l'opposition à la Chambre, et cetera. Cette forme de consultation non officielle avait du bon.

Il est difficile de faire mieux. On peut difficilement trouver un mécanisme public qui donne d'aussi bons résultats qu'une procédure de consultation non officielle, en coulisse, mais exhaustive, dont se chargeait antérieurement le président. Voilà qui répond en partie à votre question.

L'autre façon de répondre à votre question consiste à dire qu'il faut écarter totalement les parlementaires de cette procédure publique. Je suis d'accord avec l'abandon de l'examen à la fin de la procédure de révision.

[Texte]

Adding MPs at the initial stage, where they could revoke or effectively veto an appointment, should not be considered in the same terms. It does not necessarily follow that if the MPs give up power at the end of the process, they should be granted the power in the beginning, which is a far greater power than to veto or to revoke an appointment.

At the end, the consideration stage was for debate only. It was not meant to allow parliamentarians to alter the maps; rather, it was intended to allow parliamentarians to debate the proposals and send their recommendations back to the commission by way of committee report.

Whether the debate on an appointment is on the floor of the house or in a parliamentary committee is immaterial. That is not the issue.

The issue is this: Why should MPs have the public right to participate in the process over the definition of their own seats? That invites arguments about conflict of interest, the definition, the boundary, and the territorial limits of what a constituency will be. Therefore, it would logically follow that they should have no statutory rights that are not granted to other Canadians as well.

Senator Murray: Mr. Courtney, I should like to ask you questions concerning matters you did not deal with in your presentation. Perhaps you could reflect on your experience and studies in these matters.

Clause 17(1)(c) of the bill requires the commissions, before they hold public hearings, to publish in the *Canada Gazette* the manner in which the commission intends to proceed with the readjustment of electoral boundaries and an invitation to all persons to submit written comments. What do you think of that provision?

Mr. Courtney: This is a call for greater consultation and greater involvement of the public. There is much to commend that. The idea of public awareness with respect to what the commission is doing and the parameters that the commission intends to establish in carrying out its work is a sound one.

I have no great difficulty with that clause. The principle is the important point — that is, acceptance of the notion that the commission intends to pursue its line of work in a particular manner.

Senator Murray: That is really the point I am getting at.

Mr. Courtney: Clause 17(1)(c) is the general statement describing the manner in which the commission intends to proceed.

Senator Murray: As a veteran of the process, what would be the content of that general statement? What matters would it cover?

[Translation]

On ne doit pas mettre sur le même plan la possibilité de faire intervenir les députés au début de la procédure, lorsqu'ils peuvent révoquer une nomination ou lui opposer effectivement un veto. Il ne s'ensuit pas nécessairement qu'à partir du moment où les députés abandonnent leur pouvoir à la fin de la procédure, il faut leur accorder ce même pouvoir au début, parce que le pouvoir d'émettre un veto ou de révoquer une nomination est bien supérieur.

L'étape de l'examen, prévue à la fin de la procédure, n'impliquait qu'un débat. Il ne s'agissait pas d'accorder aux parlementaires la possibilité de modifier les cartes, mais de débattre des propositions et de faire part de leurs recommandations à la commission dans le cadre d'un rapport du comité.

Il est indifférent de savoir si le débat au sujet de la nomination doit avoir lieu à la Chambre même ou au sein d'un comité parlementaire. La question n'est pas là.

La question est la suivante: Pour quelle raison les députés devraient avoir publiquement le droit de prendre part à la procédure s'appliquant à la délimitation de leur propre circonscription? Cela soulève des problèmes de conflits d'intérêt, de définition, de frontières et de délimitation de ce qui constitue le territoire d'une circonscription. Il s'ensuit donc logiquement que les députés ne devraient avoir en vertu de la loi aucun droit qui n'est pas en même temps conféré au reste de la population canadienne.

Le sénateur Murray: Monsieur Courtney, j'aimerais vous poser certaines questions touchant des sujets que vous n'avez pas abordés dans votre exposé. Vous pourriez peut-être nous faire part de votre expérience et de vos études sur le sujet.

L'alinéa 17(1)c) du projet de loi exige que les commissions, avant de tenir des audiences publiques, publient dans la *Gazette du Canada* de quelle façon elles entendent procéder à la révision des limites des circonscriptions électorales et invitent toute personne intéressée à faire parvenir ses commentaires par écrit. Que pensez-vous de cette disposition?

M. Courtney: Il s'agit d'exiger davantage de consultation et une plus grande participation du public. C'est une très bonne chose. L'idée selon laquelle il faut que le public sache ce que fait la commission et connaisse les critères sur lesquels elle entend établir ses décisions est bonne.

Je n'ai pas grand-chose à redire à cet article. C'est le principe qui est important — en l'occurrence, l'acceptation de la notion selon laquelle la commission entend poursuivre ses travaux d'une manière donnée.

Le sénateur Murray: C'est en fait là où je voulais en venir.

M. Courtney: L'alinéa 17(1)c) renvoie à l'énoncé général de la façon dont la commission entend procéder.

Le sénateur Murray: En tant qu'habitué de la procédure, quelle sera selon vous la teneur de cet énoncé général? Quels seront les sujets traités?

[Text]

Mr. Courtney: Presumably, it has to be a process-driven statement. That is, it describes the manner in which the commission intends to proceed.

Senator Murray: But that is set out in the act.

Mr. Courtney: Yes, exactly. If there is something more than that, I simply do not read that into it. This clause is a "setting forth" clause so that the public is aware of the hearings to be held, the timing and process to be followed, and the manner in which the commission intends to proceed.

Senator Murray: Other elements in the bill are found in subclauses (a), (b), and (d), but I did not want to take up the time of the committee.

In the notice, the commissions must give population figures, show the variation from the quotient for every existing constituency, and then give a general statement describing the manner in which they intend to proceed. Do you have any idea as to what the content of that general statement should be?

Let me ask you about the proposal whereby the commission would put out three maps, indicate which of those maps is its preferred option, and then proceed to public hearings.

What do you think of the three-map idea?

Mr. Courtney: You are referring to clause 18(1). This is a curious provision. Hypothetically, you could argue that the change of one boundary or one line on one constituency would constitute a completely different map.

Alternatively, you could say that they have come up with three extremely different and, arguably, diverse sets of maps. That would be at the other extreme. No criteria guides the commissions in this respect.

The purpose of this clause is not clear, namely, why a commission should necessarily be doing that. This may very well invite some misunderstanding on the part of the public, or it may generate a good deal of debate within the public on the merits of one map as opposed to the merits of another.

I do not think this helps to resolve a commission's difficulties at all. If the commission is to present its preferred option, the commission, after all, has been charged to identify one map that it thinks is fair and equitable. There have been problems from time to time, but, generally, the process has worked very well with one map being presented.

I see nothing to be gained from this change. I am not persuaded that the three-map proposal as opposed to the one-map proposal has any great merits.

Senator Murray: You have taken a strong position on the provisions which would allow for no commission to be appointed in some provinces under some circumstances. Other senators may want to ask you about that, but to me your position is very clear.

[Traduction]

M. Courtney: On peut penser qu'il sera axé sur la procédure, c'est-à-dire que l'on y décrira la façon dont la commission entend procéder.

Le sénateur Murray: Mais c'est ce qui est dit dans la loi.

M. Courtney: Oui, en effet. S'il y a quelque chose de plus, je ne le vois tout simplement pas. Il s'agit là d'un article «fixant un ordre du jour» pour que le public sache que des audiences vont être tenues, quel sera le calendrier et la procédure suivie et de quelle façon la commission entend procéder.

Le sénateur Murray: On trouve d'autres éléments aux alinéas a), b) et d), mais je ne veux pas faire perdre de temps au comité.

Dans l'avis qui est transmis, les commissions doivent faire état des statistiques sur la population et de l'écart par rapport au quotient pour chacune des circonscriptions existantes, en plus de fournir un énoncé général décrivant la façon dont elles entendent procéder. Avez-vous une idée de la teneur de cet énoncé général?

Je veux vous parler maintenant de la proposition aux termes de laquelle la commission va présenter trois cartes, indiquer celle qu'elle préfère et organiser alors des audiences publiques.

Que pensez-vous de cette idée des trois cartes?

M. Courtney: Vous vous référez au paragraphe 18(1). C'est une disposition curieuse. Théoriquement, on pourrait soutenir qu'en changeant une seule ligne ou une seule limite dans une seule circonscription on obtiendrait une carte totalement différente.

D'un autre côté, on pourrait soutenir aussi qu'il faut que la commission présente trois cartes totalement différentes et, de toute façon, très diverses. Ce serait l'autre extrême. Les commissions ne sont soumises à aucun critère de ce point de vue.

L'objectif visé par cet article n'est pas clair et l'on peut se demander pourquoi une commission devrait nécessairement agir ainsi. Il se pourrait très bien que cela entraîne une incompréhension de la part du public ou que cela suscite de grands débats au sein de la population concernant les mérites d'une carte par rapport à ceux d'une autre.

Je ne pense pas que cela nous aide en quoi que ce soit à résoudre les difficultés des commissions. Il faut bien que la commission présente la solution qu'elle préfère puisque, après tout, c'est à elle qu'a été confié le soin de définir la carte qu'elle considère comme étant équitable et impartiale. Il a pu y avoir des difficultés à l'occasion mais, de manière générale, la procédure a très bien fonctionné lorsqu'on ne présentait qu'une seule carte.

Je ne vois pas ce que va nous apporter ce changement. Je ne suis pas convaincu que la présentation de trois cartes et non plus d'une seule offre un grand intérêt.

Le sénateur Murray: Vous avez adopté une attitude très ferme en ce qui a trait aux dispositions ne permettant pas de créer de commission dans certaines provinces selon les circonstances. D'autres sénateurs voudront peut-être vous poser des questions à ce sujet, mais en ce qui me concerne votre position est très claire.

[Texte]

I will move on to two matters. One relates to clause 19(2)(c), which I argued has the effect, when read with a number of other provisions including the 25 per cent maximum tolerance, of tilting the process in favour of existing boundaries. Clause 19(2)(c), after enumerating various criteria, states:

(c) the commission shall recommend changes to existing electoral district boundaries only where the factors considered under paragraph (b) are sufficiently significant to warrant such a recommendation.

Do you have a view on that provision?

Mr. Courtney: Yes, I do.

As I pointed out in my statement, one of the difficulties with legislation of this sort is that ambiguous terms are sometimes used. What is meant by "manageable"? What is meant by "significant"? What is meant by "sufficiently significant"?

The problem here is that what one commission may be persuaded to interpret as conditions sufficiently significant to lead to a certain set of maps may not be seen by another commission in those terms.

The larger question clause 19(2)(c) raises concerns the use of the word "only". That strikes me as an instruction that will confine the work of the commission.

If you agree with that position, it would remove one of the prerogatives that a commission should have, namely the prerogative to sit down, look at a set of census data, take into account the various provisions with respect to geographic size and communities of interest, and design a map that the commission feels is appropriate to that particular province. That is presently the case.

However, when you instruct them to say "only", you are starting from a different operating principle. You have instructed them and therefore have imposed a set of constraints on their consideration of these factors. That removes some of the flexibility from the existing process.

Senator Murray: You argued at the House of Commons that all these criteria are secondary to the primary criterion of relative parity of voting power. I take it you support the recommendation of the Lortie Commission that the maximum deviation should be reduced from 25 to 15 per cent.

Mr. Courtney: I would support that, yes.

Senator Murray: In clause 19(5), existing or traditional boundaries of electoral districts is listed as one of the definitions or criteria for "community of interest". What do you think of that?

Mr. Courtney: Generally, clause 19(5) is territorially and geographically defined.

Senator Murray: It has been argued at the House of Commons committee and elsewhere that we should not have "community of interest" as a criterion without trying to define it.

[Translation]

J'aborderai deux autres points. L'un a trait à l'alinéa 19(2)c), qui a pour effet, à mon avis, lorsqu'on le rapproche d'un certain nombre d'autres dispositions, notamment de la tolérance du maximum de 25 p. 100, de faire pencher la balance en faveur des limites existantes. À l'alinéa 19(2)c), après avoir énuméré différents critères, on dispose:

c) elle (la commission) ne recommande des changements aux limites existantes des circonscriptions électorales que si les éléments mentionnés à l'alinéa b) sont suffisamment importants pour les justifier.

Avez-vous quelque chose à dire au sujet de cette disposition?

M. Courtney: Oui, effectivement.

Comme je l'ai indiqué dans mon exposé, l'une des difficultés que pose une législation de ce type, c'est que l'on emploie parfois des termes ambigus. Qu'entend-on en anglais par «manageable»? Qu'entend-on par «important»? Qu'entend-on par «suffisamment important»?

Le problème ici, c'est que les critères qu'une commission jugera suffisamment importants pour élaborer une série de cartes ne le seront peut-être pas pour une autre commission.

L'alinéa 19(2)c) soulève des préoccupations plus vastes du fait de l'utilisation du terme restrictif «que». Voilà qui me paraît être une instruction qui va limiter les travaux de la commission.

Si l'on s'en tient à cette position, on enlève à la commission l'une de ses prérogatives, soit celle de siéger, d'examiner les statistiques du recensement, de tenir compte des différentes dispositions touchant à la taille de la circonscription et à la communauté d'intérêts, et d'élaborer une carte qu'elle juge appropriée dans la province concernée. C'est ce que l'on fait actuellement.

Toutefois, lorsqu'on lui demande de ne tenir compte «que» de certains principes, on procède selon un mode différent. On l'invite à respecter, et donc on lui impose, un ensemble de restrictions lorsqu'il lui faut tenir compte de tous ces facteurs. Cela enlève à la procédure existante une partie de sa souplesse.

Le sénateur Murray: Vous avez soutenu devant la Chambre des communes que tous ces critères restent secondaires par rapport au critère principal qui est celui de la parité relative du pouvoir électoral. J'imagine que vous appuyez la recommandation de la commission Lortie, qui préconise que l'écart maximal devrait être ramené de 25 à 15 p. 100.

M. Courtney: Oui, je suis en faveur de cette recommandation.

Le sénateur Murray: Au paragraphe 19(5) on inclut dans la définition de la «communauté d'intérêts» le critère qui se rapporte aux limites existantes ou traditionnelles des circonscriptions électorales. Qu'en pensez-vous?

M. Courtney: De manière générale, le paragraphe 19(5) renvoie à une définition territoriale et géographique.

Le sénateur Murray: Il a été allégué à la Chambre des communes et dans d'autres lieux que l'on ne devrait pas retenir le critère de la «communauté d'intérêts» sans chercher à le définir.

[Text]

The House of Commons committee and the government, at the urging of various experts, have tried to define what "community of interest" means in clause 19(5). Is this an adequate definition? In particular, is the inclusion of "existing or traditional boundaries of electoral districts" appropriate?

Mr. Courtney: That is an excellent question because it addresses an issue of which I have often been reminded as I look at redistributions from one decade to another.

There is no doubt that Canadians, when they are sufficiently interested in the issue and follow the debate on the definition of "constituencies", feel very strongly about constituency boundaries. Will the boundary cross this river? Will it include this community? Will it exclude that group?

Every 10 years, as commissions hold their public hearings, criticisms of the proposed map are received from the audience. It is a fact of Canadian political life that the proposed map does not sit as well as the existing map. The commissions usually go ahead and adopt the maps as proposed. However, 10 years later, the same people are in the audience defending another proposed map and criticizing the most recent proposals.

Senator Murray: Mr. Lebel, the former chief electoral officer, told the committee on several occasions that the maps which are being attacked today will be defended 10 years from now.

What about including "existing or traditional boundaries" as one of the criteria for a community of interest? It seems to suggest that the existence of such boundaries is *prima facie* evidence that a community of interest exists there.

Mr. Courtney: Even though the artificial boundaries may very well reflect a natural boundary, they are temporary, but the community of interest is not temporary. It is a town; it is a community; it is an economic base; it is an ethnic base; it is a linguistic group. They carry on because they have social and economic ties. To argue that existing or traditional boundaries constitute part of the community of interest seems to be forcing the case.

It does not logically follow that the definition of existing boundaries should be built into the legislation.

To enlarge on Mr. Lebel's point, there is an old principle in public administration that yesterday's judges become today's advocates. This is generally reaffirmed when you see how people go to the wall to defend their existing boundaries. However, 10 years from now, the same people may well be defending the changes in the boundaries against new proposals. This is a temporary and fleeting thing. However, a community of interest is generally a lasting social and economic bond.

[Traduction]

Le comité de la Chambre des communes ainsi que le gouvernement, sur les instances de différents experts, ont cherché à définir ce que l'on entendait par «communauté d'intérêts» au paragraphe 19(5). Est-ce une bonne définition? Plus précisément, est-il justifié d'avoir fait figurer le critère des «limites existantes ou traditionnelles des circonscriptions électorales»?

M. Courtney: C'est une excellente question car elle aborde un problème auquel je suis souvent confronté lorsque j'examine les révisions effectuées d'une décennie sur l'autre.

Il est indéniable que les Canadiens, lorsqu'ils s'intéressent suffisamment à la question et lorsqu'ils suivent le débat portant sur la définition des «circonscriptions», ont des idées bien arrêtées concernant la limite des circonscriptions. Est-ce que la limite se situe de l'autre côté de la rivière? Est-ce que l'on inclut telle localité? Est-ce que l'on exclut tel ou tel groupe?

Tous les 10 ans, chaque fois que les commissions tiennent des audiences publiques, la population fait part de ses critiques au sujet des cartes qui sont proposées. L'une des réalités de la vie politique canadienne veut que les cartes proposées ne soient jamais aussi bonnes que les cartes existantes. Généralement, les commissions passent outre et adoptent les cartes telles qu'elles sont proposées. Il n'en reste pas moins que 10 ans plus tard, ce même public défend les cartes qu'il rejetait et critique les nouvelles propositions qui sont faites.

Le sénateur Murray: M. Lebel, l'ancien président des élections, a dit au comité à plusieurs reprises que les cartes qui sont attaquées aujourd'hui sont celles qui seront défendues dans 10 ans.

Pourquoi faire figurer le critère des «limites existantes ou traditionnelles» dans la définition de la communauté d'intérêts? Voilà qui semble laisser entendre qu'à première vue l'existence de ces limites prouve qu'il y a là une communauté d'intérêts.

M. Courtney: Même si des limites artificielles peuvent très bien refléter une limite naturelle, elles ne sont que temporaires, alors que la communauté d'intérêts n'est pas temporaire. Il peut s'agir d'une ville, d'une collectivité, d'une assise économique, d'une base ethnique, d'un groupe linguistique. Elle se perpétue parce qu'elle correspond à des liens sociaux et économiques. Il semble que l'on force un peu le trait en soutenant que les limites existantes ou traditionnelles font partie de la communauté d'intérêts.

Il ne s'ensuit pas logiquement que la définition des limites existantes doit être incorporée à la loi.

Pour enchaîner à partir de l'observation de M. Lebel, il y a un vieux principe en administration publique qui veut que les juges d'hier soient les avocats d'aujourd'hui. La validité de ce principe est généralement confirmée lorsqu'on voit que des gens font des pieds et des mains pour défendre les limites existantes. Toutefois, dans 10 ans, ces mêmes gens vont tout aussi bien défendre les modifications apportées face aux nouvelles propositions. Il s'agit d'une réaction temporaire et passagère. Par contre, une communauté d'intérêts correspond généralement à des liens sociaux et économiques qui durent.

[Texte]

If I recollect Mr. Milliken's testimony to this committee, it has been claimed that "traditional and existing boundaries" is part of the *Carter* decision. I believe that is not the case. You may want to check with Professor Fritz who is much better acquainted than I with the *Carter* decision. As I understand *Carter*, the Supreme Court did not say existing boundaries constitute part of the community of interest.

Senator Carstairs: Have you done any studies or do you know of any studies in this country evaluating Canadians' understanding of their own constituencies? It has been my experience that the vast majority of Canadians have no knowledge of the constituency in which they live.

Mr. Courtney: No, I have not done such an evaluation? However, I share your view that this is a salient issue to about two dozen people in Canada.

Senator Carstairs: You have made much of your concern about the ability of members of the House of Commons to potentially review the appointments made to the boundaries commission.

I would understand that a little better if the situation was similar to that in the province of Manitoba. There, legislation specifies by office three individuals who shall review the boundaries. They are, without question, the Chief Justice or his or her designate, the president of the University of Manitoba or his or her designate, and the president of the Union of Manitoba Municipalities or his or her designate. That is it.

We are attempting to put into place in legislation the review of a somewhat partisan politician's appointment. The Speaker is not independent in the ordinary sense of the word. He has a constituency with boundaries. He must be elected in that constituency. Until we have a Speaker who is elected solely for a constituency known as the Parliament of Canada, the Speaker will always have a constituency.

In light of that situation, what gives you the assurance that the Speaker would always decide upon totally independent appointments to this particular board?

Mr. Courtney: I was a graduate of the University of Manitoba back in the 1950s. I recall very well the president of the university speaking to our political science group about this commission. That was nearly forty years ago. I recall being impressed that built into the legislation was a guarantee of non-partisan, non-political membership on the commission. It is a model which I wish had been emulated in other provinces, and certainly at the federal level.

The Speaker is an elected member, but the Speaker is also elected in another sense. After a primary election by his or her constituents, another election is held by 294 other people who choose this individual to speak and act on their behalf and to protect the interests of Parliament generally. It is not a case of being a member of the Liberal, Conservative, Reform or any other party. In effect, the Speaker's office is a step back from partisan

[Translation]

Si je me souviens bien de son témoignage, M. Milliken a déclaré devant votre comité que le critère des «limites traditionnelles et existantes» s'explique par l'arrêt *Carter*. Je ne crois pas que ce soit le cas. Vous pourrez le demander au professeur Fritz, qui connaît bien mieux que moi l'arrêt *Carter*. Si je comprends bien l'arrêt *Carter*, la Cour suprême n'a pas déclaré que les limites existantes faisaient partie intégrante de la communauté d'intérêts.

Le sénateur Carstairs: Avez-vous fait des études ou connaissez-vous des études évaluant dans notre pays la connaissance qu'ont les Canadiens de leur propre circonscription? Je sais par expérience que la grande majorité des Canadiens n'ont aucune connaissance de la circonscription dans laquelle ils vivent.

M. Courtney: Non, je n'ai pas procédé à ce genre d'évaluation. Toutefois, je suis d'accord avec vous pour dire que cette question ne préoccupe qu'une poignée de gens au Canada.

Le sénateur Carstairs: Vous vous êtes beaucoup préoccupé de la possibilité qui pourrait être donnée aux députés de la Chambre de contrôler les nominations faites au sein de la commission de délimitation des circonscriptions électorales.

Je comprendrais un peu mieux la question si la situation était la même au Manitoba. Dans cette province, la loi prévoit quelles sont les trois personnes qui, de par leurs fonctions, seront chargées de réviser ces limites. Ce sont obligatoirement le juge en chef ou son délégué, le président de l'Université du Manitoba ou son délégué et le président de l'Union des municipalités du Manitoba ou son délégué. Ça s'arrête là.

Nous essayons d'incorporer à la loi une procédure de révision des nominations quelque peu partisans faites par le pouvoir politique. Le président de la Chambre n'est pas indépendant au sens strict du terme. Il a une circonscription qui a été délimitée. Il doit se faire élire dans cette circonscription. Tant que nous n'aurons pas un président élu uniquement dans une circonscription ayant pour nom le Parlement du Canada, ce président aura toujours une circonscription.

Compte tenu de cette situation, qu'est-ce qui vous donne l'assurance que le président procédera toujours à des nominations en toute indépendance au sein de cette commission?

M. Courtney: Je faisais mes études de troisième cycle à l'Université du Manitoba au cours des années 1950. Je me souviens très bien du discours prononcé au sujet de cette commission par le président de l'université devant notre groupe d'étudiants en sciences politiques. Il y a de cela près de 40 ans. Je me souviens d'avoir été impressionné par le fait qu'une garantie de non-partisanerie, de non-appartenance politique au sein de la commission, était incorporée à la loi. C'est un modèle que j'aurais souhaité voir reprendre par d'autres provinces, et plus particulièrement au niveau fédéral.

Le président est un député élu, mais il est aussi élu à un autre titre. Après avoir été élu au départ par les habitants de sa circonscription, il a été choisi au cours d'une deuxième élection par 294 de ses collègues qui l'ont chargé de parler en leur nom et de protéger de manière générale les intérêts du Parlement. Il ne s'agit pas pour lui d'être un membre du Parti libéral, conservateur, réformiste ou autre. Dans la pratique, il est tenu à l'écart de la

[Text]

politics. I am not persuaded that the Speaker is not the right person to do this. The record would show that, over the last three or four decades, Speakers, irrespective of their partisan backgrounds, have made good appointments.

Something else might be considered by Parliament, and I have urged this before; we could follow the Australian example. Australia has built into its electoral boundaries readjustment process, a guarantee that the people named to the commissions will not be partisan. They actually name official titles. It could be — as we have here — a chairman named by the chief justice of the province from members of the court, or the surveyor general for the province or the state, or the clerk of the legislature. There are a number of ways to approach this. In Australia, that particular system has worked very well. We could follow their example.

The Manitoba experience could be used and written into the national legislation. The clause could state: These three office-holders, by virtue of their positions, shall, in each of the 10 provinces, perform this particular task.

It is important to recognize that this is a national process, but it is federated in its construction. Electoral reform is done not by one single national commission of three or four members who redesign 295 seats. Rather, it is accomplished by 10 provincial and two territorial commissions. That recognizes how electoral boundary commissions can be federalized.

There is no reason to believe that the membership of those commissions could not reflect the independence of offices within the provinces. A university president to me, would be the ideal sort of person to appoint.

Senator Carstairs: We have a process here. I would suggest to you that the process has been put into place in order to temper the appointment of a Speaker, to ensure that it is as unpolitical as possible.

We must bear in mind that Speaker's rulings can be challenged. When they are, they are usually defeated. They are certainly challenged in Manitoba on a fairly regular basis. We have only had two elected Speakers. By the slightest coincidence, the Speaker elected under the Tory government was a Tory and the one elected under the Liberal government was a Liberal.

Clause 9(6) in this bill is very clear. These appointments can be challenged, but it must be done within nine sitting days. Twenty members of Parliament must sign a petition indicating they want to challenge the appointment. A vote must then be taken in the House of Commons because they are challenging what the Speaker has done.

Does that not provide a balance? Opposition parties, not the governing party, could decide that the appointments made by the

[Traduction]

politique partisane. Je ne suis pas convaincu que le président ne soit pas la personne indiquée. Il est établi qu'au cours des trois ou quatre dernières décennies, les présidents, indépendamment de leur affiliation partisane, ont su procéder à de bonnes nominations.

Le Parlement pourrait envisager une autre solution que j'ai déjà préconisée antérieurement; il pourrait suivre l'exemple australien. L'Australie a fait figurer dans le cadre de sa procédure de révision des limites des circonscriptions électorales une garantie aux termes de laquelle les personnes nommées au sein des commissions ne doivent pas être partisans. On va jusqu'à donner le titre des responsables. Il peut s'agir (comme nous le faisons ici) du président nommé par le juge en chef de la province, de membres du tribunal, du géomètre en chef de la province ou de l'État, ou encore du greffier du Parlement. Il y a différentes façons d'aborder la question. En Australie, ce système particulier a très bien fonctionné. Nous pourrions suivre son exemple.

L'expérience du Manitoba pourrait être mise à profit et incorporée à la loi nationale. L'article pourrait être le suivant: ces trois agents de l'État, en raison de leurs fonctions, s'acquitteront de cette tâche particulière dans chacune des 10 provinces.

Il est important de reconnaître qu'il s'agit là d'un mécanisme national, mais de type fédéral. La réforme électorale n'est pas effectuée par une commission nationale unique composée de trois ou quatre membres chargés de redécouper 295 circonscriptions. Ce sont plutôt 10 commissions provinciales et deux commissions territoriales qui s'en chargent. Il faut tenir compte du fait que les commissions de délimitation des circonscriptions électorales s'inscrivent dans un cadre fédéral.

Il n'y a aucune raison de penser que les membres de ces commissions ne puissent pas refléter l'indépendance des charges au sein des différentes provinces. En ce qui me concerne, un président d'université serait le candidat idéal.

Le sénateur Carstairs: Nous avons ici un mécanisme. Je prétends que ce mécanisme a été mis en place pour modérer la procédure de nomination du président, pour s'assurer qu'elle est aussi peu politique que possible.

N'oublions pas que les décisions du président peuvent être contestées. Lorsqu'elles le sont, elles sont généralement désavouées. Il est indéniable qu'elles sont assez régulièrement contestées au Manitoba. Nous n'avons eu que deux présidents élus. Par une drôle de coïncidence, le président élu sous le gouvernement conservateur était un conservateur et celui qui a été élu sous le gouvernement libéral était un libéral.

Le paragraphe 9(6) de ce projet de loi est très clair. Il est possible de contester ces nominations, mais il faut le faire dans un délai de neuf jours pendant laquelle la Chambre siège. Il faut que 20 députés signent une pétition aux termes de laquelle ils disent vouloir contester la nomination. Un vote doit alors avoir lieu à la Chambre des communes parce que l'on conteste une décision prise par le président.

Est-ce qu'il n'y a pas là un certain équilibre? Les partis d'opposition, et non pas le parti au pouvoir, peuvent décider que

[Texte]

incumbent Speaker are not altogether fair, and they would have an opportunity to say that publicly in an appropriate format.

Mr. Courtney: In answer to your question, no, I would not accept that that necessarily follows. It increases the risk of partisanship by making it an open, public debate on an issue which can be resolved satisfactorily by the Speaker through his own good offices. As politicians, you are aware — and as a student of politics I can appreciate — that the Speaker consults widely. The Speaker would not likely want to run the risk of offending members of an opposition party, for example, by carrying through with an appointment that may be highly offensive to them. That challenge is better received through the Speaker's own offices than through the public forum of a parliamentary debate in a committee or on the house floor.

Clause 9(6) is followed by clause 9(7) which uses the word "revoked". It is not difficult to imagine a situation in which 20 MPs are enlisted to support one MP's concerns that a particular individual or a group of individuals shares values or has a undesirable perspective on the question.

The 295 MPs on the floor of the House of Commons will have different representational views. A Liberal member from suburban Toronto will want one person, one vote. A Reform or NDP member from rural Saskatchewan will not want that. In platonic terms, the debate will be "writ large" on the floor of the House of Commons, and that would damage the process, in my opinion.

The independent, impartial side of the Speaker's office operates well and successfully as things now stand. You may run the risk of politicizing an independent and impartial process.

Senator Carstairs: This is a preferable system to the one which allowed for review after the fact. That, too, was damaging to the whole process.

My final question concerns your belief that the provinces should not be treated differently between decennial and quinquennial census distributions. Under this bill, Manitoba, Saskatchewan and P.E.I. would have no boundary review. My sense, again, is that Manitobans do not like boundary reviews. They recognize the exercise is necessary when boundaries get too uneven; however, they take a certain comfort level from knowing where the present boundaries are and what they include.

Is anything achieved by redistributing boundaries when there is no significant difference in provincial population?

Mr. Courtney: I would not want to prejudge the case for electoral boundaries on an unknown demographic variable — that is, a variable of a large, small, or medium-size intra-provincial shift in population. Each case must be made on its own grounds.

[Translation]

les nominations arrêtées par le président en place ne sont pas totalement équitables et ont la possibilité de le faire savoir publiquement sous une forme appropriée.

M. Courtney: Pour répondre à votre question, non, je ne pense pas que cela s'ensuive nécessairement. On augmente le risque de partisanerie en organisant un débat ouvert et public sur une question que l'on pourrait très bien résoudre en faisant appel aux bons offices du président. En tant que politiciens, vous savez (et en tant qu'observateur de la politique, j'en ai conscience) que le président procède à de larges consultations. Le président n'est pas prêt par exemple à risquer de heurter les députés d'un parti d'opposition en procédant à une nomination qui leur déplaît souverainement. Il est plus facile de tourner cette difficulté en faisant appel aux bons offices du président qu'en mettant l'affaire sur la place publique au sein du comité ou sur le parquet de la Chambre.

Le paragraphe 9(6) est suivi du paragraphe 9(7), où l'on emploie le terme «révoquer». Il n'est pas difficile d'imaginer une situation dans laquelle 20 députés uniraient leurs efforts pour faire savoir qu'une personne en particulier ou qu'un groupe de personnes a des valeurs ou des points de vue que l'on ne peut pas accepter sur la question.

Les 295 députés de la Chambre des communes vont avoir des conceptions différentes de la représentation électorale. Un député libéral de la banlieue de Toronto sera partisan du principe «une personne, une voix». Un député réformiste ou NPD d'une région rurale de la Saskatchewan ne sera pas de cet avis. La question sera débattue en long et en large à la Chambre des communes ce qui, à mon avis, nuira à la procédure.

L'intervention indépendante et impartiale du bureau du président donne de bons résultats et a du succès à l'heure actuelle. On court le risque de politiser un mécanisme indépendant et impartial.

Le sénateur Carstairs: Ce système est préférable à celui qui autorisait un contrôle après coup. Dans ce cas aussi, toute la procédure en souffrait.

Ma dernière question a trait à votre conviction selon laquelle les provinces ne doivent pas être traitées différemment selon les découpages correspondant aux recensements décennaux et quinquennaux. Aux termes de ce projet de loi, le Manitoba, la Saskatchewan et l'Î.-P.-É. n'auront pas de révision des limites de leurs circonscriptions électorales. Là encore, j'ai l'impression que les Manitobains n'aiment pas que l'on révise les limites de leurs circonscriptions. Ils admettent que cet exercice est nécessaire lorsque ces limites deviennent trop inégales, mais ils aiment bien savoir quels sont les limites actuelles et ce qu'elles englobent.

Y a-t-il un intérêt à réviser les limites des circonscriptions électorales lorsqu'il n'y a pas eu de véritable changement de population dans une province?

M. Courtney: Je ne veux pas préjuger de la décision qui doit être prise pour réviser les limites d'une circonscription électorale en fonction d'une variable démographique inconnue; en l'occurrence, une variable s'appliquant à un changement de population de faible, de moyenne ou de grande ampleur à l'intérieur d'une province. Chaque cas est un cas d'espèce.

[Text]

Whether Manitobans like it or not, this process will occur every 10 years. Every 10 years, we will count the 1 million people in Manitoba, find the over-populated and under-populated seats and change the mix. That seems to be a fair and reasonable conclusion.

In Manitoba, only 39 submissions were made to the commission in 1987; in 1994, only 8 submissions were made. That represents the lowest response of all the provinces except for Prince Edward Island and Nova Scotia. I cannot speak directly to this issue, but I wonder if Manitobans are as exercised about this issue as one might think.

The review should be automatic. The merits of the review should be in principle. Populations do shift. One out of every five Canadians moves every year. It is staggering to think that 20 per cent of our population will be living someplace else one year from now. Sometimes a move is across one street; at other times, it is across the country. Every 10 years, we must ask where these people have moved and what are the repercussions of that movement?

It is wrong to exclude any province that fails to meet some definition of "a significant shift". That invites a Charter challenge. However, I am not a lawyer, so I can not argue the case.

Senator Carstairs: I do not think eight submissions is a legitimate representation of interest in Manitoba. Most people who wanted to make submissions were informed that the whole thing would be thrown out anyway, so the exercise would be pointless.

Mr. Courtney: Equally, the Ontario commission received 325 submissions.

Senator Carstairs: But there are also nine million more people in that province.

Mr. Courtney: Yes. The fact that 325 submissions were made in Ontario seems to indicate that the issue is hot in Ontario but not particularly hot in Manitoba.

Senator Andreychuk: Your brief is very clear. Thank you for stating your issues so succinctly.

I take issue with the point that only 10 commissions care about this issue. Many Canadians used to be concerned about gerrymandering. In 1964, every school I went to talked about our impartial system. Most Canadians, if canvassed, would say they believe we have a fairly impartial system. Less Canadians are getting involved on either side of the river, but there is some concern about the system.

Is it your point that if there is no commission, we will start to tear down that trust basis? I do not follow this issue, but I have some confidence that, for example, in Saskatchewan, some impartial party is reviewing and assessing the process.

[Traduction]

Que cela plaise ou non aux Manitobains, cette procédure se déroulera tous les 10 ans. Tous les 10 ans, nous dénombrerons le million de personnes que compte le Manitoba, nous définirons les circonscriptions trop peuplées et celles qui ne le sont pas assez et nous changerons la répartition. Il semble que ce soit là la conclusion raisonnable qui s'impose.

Au Manitoba, seulement 39 interventions ont été faites devant la commission en 1987; en 1994, il n'y en a eu que huit. Il s'agit du taux de réponse le plus faible de toutes les provinces à l'exception de l'Île-du-Prince-Édouard et de la Nouvelle-Écosse. Sans vouloir aborder directement la question, je me demande si les Manitobains sont suffisamment au fait du problème.

La révision devrait être automatique. C'est sur le plan des principes qu'elle devrait s'imposer. Il y a des changements de population. Un Canadien sur cinq déménage chaque année. Il est renversant de penser que 20 p. 100 de notre population va habiter ailleurs dans un an. Parfois, on déménage de l'autre côté de la rue; d'autres fois, on traverse tout le pays. Tous les 10 ans, il nous faut nous demander où sont allés tous ces gens et quelles sont les conséquences de ces déplacements.

C'est une erreur que d'exclure une province qui ne répond pas à la définition d'un «changement important» de population. Voilà qui invite à invoquer la Charte. Toutefois, je ne suis pas avocat et je ne peux pas vous présenter des arguments juridiques.

Le sénateur Carstairs: Je ne crois pas que ces huit présentations reflètent le véritable intérêt des Manitobains. La plupart des gens qui voulaient intervenir ont été informés que toute la procédure serait de toute façon annulée et que l'exercice serait inutile.

M. Courtney: Il n'en reste pas moins que la commission de l'Ontario a reçu 325 interventions.

Le sénateur Carstairs: Mais il y a aussi neuf millions d'habitants de plus dans cette province.

M. Courtney: Effectivement. Le fait que 325 interventions ont été présentées en Ontario semble indiquer que la question est très sensible en Ontario mais ne l'est pas particulièrement au Manitoba.

Le sénateur Andreychuk: Votre mémoire est très claire. Merci d'avoir abordé les questions de manière aussi succincte.

Je ne suis pas d'accord pour que l'on dise qu'il n'y a que 10 commissions qui se préoccupent de la question. Nombre de Canadiens se préoccupent depuis toujours du charcutage électoral. En 1964, toutes les écoles que j'ai visitées m'ont parlé de l'impartialité de notre système. La plupart des Canadiens, si l'on faisait un sondage, vous diraient qu'à leur avis nous avons un système assez impartial. Il y a moins de Canadiens qui participent d'un côté ou de l'autre, mais il y a des préoccupations concernant le système.

Est-ce que, selon vous, s'il n'y a pas de commission, nous allons commencer à perdre cette confiance? Je ne suis pas la question, mais je suis convaincue qu'en Saskatchewan, par exemple, quelqu'un d'impartial est en train de revoir et d'évaluer la procédure.

[Texte]

Mr. Courtney: I agree with your comment. I used the number 10 in jest. However, a relatively small number of Canadians are aware of the nuances of this process. Perhaps that speaks volumes about the difficulty of understanding this issue.

There is a general acceptance in Canada about the degree of success of this process. The trouble spots or flashpoints over the last three or four decades have all been generated in the House of Commons. It is extraordinary that we have not seen people taking to the street saying, "This is a terrible process." We have not seen people arguing with their MPs over this. For the most part, this is an issue addressed by relatively few people.

That is not to say that Canadians do not want an impartial process. They do. This constantly amazes me. In university teaching, I approach something as dry and as boring as electoral boundary redistribution with the concept of gerrymandering, where it came from and what it means. I show them the good, gerrymandered Canadian redistribution of 1882, a gem of Sir John A. Macdonald. After a two-week series of lectures, the students want to read everything they can get on this subject, and that speaks volumes to the issue.

Senator Andreychuk: I am concerned that we should support institutions in a democratic society. Having 20 MPs question a Speaker's decision, in the manner stated in the act, would undermine the Speaker's ability to function in a whole host of ways in the House of Commons and in Canadian society. The 20 MPs may not be aware that their question can undermine the Speaker because they may be coming together for entirely different reasons. MPs support each other for many different reasons on a daily basis. I fear that, in a certain significant time, the Speaker will be undermined in his position by such a question.

Mr. Courtney: That possibility does exist. It puts a spin on my particular argument which I had not fully appreciated before.

Senator Doyle: How do you guarantee that people are non-partisan in an era which is increasingly devoted to single-issue politics and the trading of issues? I do not really expect you to reply but that must be taken into account.

Mr. Courtney: No guarantee is fool-proof. The process, as it has worked in the last three decades, has shown that it is possible to make appointments of people who are removed from the cut and thrust into the front line of politics — that is, from those who can maintain a distance from the political world yet know sufficiently well the realities of politics to be able to reflect on these issues. There is no guarantee that no single-issue person would ever be appointed. On the other hand, my instinctive trust is in the sense and the wisdom of the Speaker to see that the possibility exists and to try to avoid it.

[Translation]

M. Courtney: Je suis d'accord avec votre observation. C'est par boutade que j'ai utilisé le chiffre 10. Toutefois, il n'y a qu'un nombre relativement faible de Canadiens qui sont au courant des subtilités de cette procédure. Voilà qui devrait nous faire comprendre combien il est difficile d'appréhender cette question.

On reconnaît en général au Canada que la procédure a obtenu un certain succès. Les difficultés ou les blocages au cours des trois ou quatre dernières décennies ont tous eu lieu devant la Chambre des communes. Il est extraordinaire que nous n'ayons jamais entendu les gens dire dans la rue: «Cette procédure est catastrophique.» Nous n'avons pas entendu les gens en discuter avec leurs députés. Pour l'essentiel, il s'agit là d'une question abordée par relativement peu de gens.

Cela ne veut pas dire pour autant que les Canadiens ne veulent pas disposer d'un mécanisme impartial. C'est effectivement ce qu'ils veulent. Voilà qui me surprend toujours. Dans mes cours, à l'université, j'aborde un sujet aussi aride et ennuyant que la révision des limites des circonscriptions électorales en parlant du charcutage électoral, de ses origines et de sa signification. J'expose à mes étudiants le grand charcutage électoral canadien de 1882, une petite merveille due à sir John A. Macdonald. Après deux semaines d'exposés, les étudiants sont prêts à lire tout ce qu'ils peuvent sur le sujet, ce qui témoigne bien de l'intérêt de la chose.

Le sénateur Andreychuk: Je suis préoccupée par le fait qu'il nous faut appuyer nos institutions dans une société démocratique. En laissant à 20 députés la possibilité de remettre en cause une décision du président, de la manière indiquée dans la loi, on risque d'empêcher le président d'accomplir comme il se doit toute une série de fonctions à la Chambre des communes et au sein de la société canadienne. Ces 20 députés n'auront peut-être pas conscience du fait que leur contestation risque de miner l'autorité du président parce qu'ils agiront peut-être tous pour des raisons totalement différentes. Les députés s'appuient entre eux quotidiennement pour des raisons bien différentes. J'ai peur qu'au bout d'un certain temps l'autorité du président soit minée par cette situation.

M. Courtney: Cette possibilité existe effectivement. Elle me fait apprécier mon argument sous un jour nouveau.

Le sénateur Doyle: Comment allez-vous garantir la non-partisanerie des gens à une époque de plus en plus caractérisée par des politiques unidimensionnelles et par les compromis permettant d'abandonner certaines questions? Je n'attends pas vraiment de vous une réponse, mais il faut en tenir compte.

M. Courtney: Il n'y a pas de garantie universelle. Selon la façon dont on a procédé au cours des trois dernières décennies, on a démontré qu'il était possible de nommer des personnes qui se tiennent à l'écart des batailles politiques quotidiennes, celles qui peuvent se tenir loin du monde des politiciens tout en connaissant suffisamment bien les réalités politiques pour pouvoir réfléchir à ces questions. Il n'est pas garanti que l'on ne nommera jamais une personne n'ayant qu'une seule idée politique en tête. D'un autre côté, je fais instinctivement confiance au président, qui aura la sagesse de voir que cette possibilité existe et d'essayer de l'éviter.

[Text]

Senator Doyle: If this bill is passed within a reasonable time, asking as it does for new commissions to pick up the work and look at the changes to be made, can we be confident that the new re-distribution will be functioning in time for the next election?

Mr. Courtney: You are looking at a period of two years to approximately June 22, 1997. If Bill C-69 becomes law on June 23, the new two-year process would kick in. Some provincial commissions would accomplish the task quite quickly. Logically, the timetable would be set by the big provinces, particularly Ontario. A province with 100 seats needs more time for the process than does a province with four seats.

Time is needed to carry out the redistribution and then to put the representation order into place for the new constituencies. That would take until the end of June 1997. Yes, it is conceivable to have new boundaries in place for the next election if it were to fall, four years from the last election, in the fall of 1997.

I am not entirely familiar with the timetable. The exact timing would have to be established with officials of Elections Canada.

Senator Murray: It is a bit earlier than June. I believe any writ issued after March of 1997 would be on the boundaries as adjusted.

Senator Doyle: But any writ dropped before that date would involve the present boundaries?

Mr. Courtney: Yes, I agree absolutely.

The Chairman: We will put Senator Carstairs' question to another witness because section 51 of the Constitution is certainly imperative. Not only the decennial census but the adjustment should be made every 10 years. There may be some differences internally, even in provinces with no change in population. P.E.I. is the only province with a floor of four members protected by the Constitution, but it may also require some readjustment.

Senator Murray: I have here a schedule put out by the government. It could be as late as June 10, 1997. However, I seem to recall testimony from Mr. Milliken or Mr. Kingsley that it could also be as early as March.

Mr. Courtney: Regarding the Chairman's comment, there are two aspects to consider. Professor Fritz is the obvious person to ask about section 51.

Reading section 51 leaves you with the impression that there must be a redistribution of seats among the provinces. I agree with your comment, but it may not follow that there must be an intra-provincial redistribution of the seats. Professor Fritz may be able to speak to that.

The Chairman: I see here only the obligation. The method is another matter.

[Traduction]

Le sénateur Doyle: Si ce projet de loi est adopté dans un délai raisonnable, étant donné qu'il demande que de nouvelles commissions reprennent le travail et examinent les changements devant être apportés, peut-on penser en toute confiance que le nouveau redécoupage sera en place au moment de la prochaine élection?

M. Courtney: Il faut envisager un délai de deux ans jusqu'au 22 juin 1997 environ. Si le projet de loi C-69 entre en vigueur le 23 juin, la nouvelle procédure sur deux ans va être lancée. Certaines commissions provinciales vont accomplir leur tâche assez rapidement. Il est logique de penser que l'échéancier sera dicté par les grosses provinces, notamment l'Ontario. Une province qui possède 100 sièges a besoin de plus de temps qu'une province qui n'en a que quatre.

Il faut du temps pour effectuer la révision et pour mettre en place le système de représentation électorale dans les nouvelles circonscriptions. Cela nous mènera à la fin juin 1997. Oui, on peut concevoir que les nouvelles limites soient en place pour les prochaines élections si elles devaient se produire quatre ans après les précédentes, soit à l'automne 1997.

Je ne connais pas vraiment le calendrier. L'échéancier exact devrait être établi par les responsables d'Élections Canada.

Le sénateur Murray: C'est un peu avant juin. Je pense que toute élection déclenchée après mars 1997 porterait sur les limites révisées.

Le sénateur Doyle: Toutefois, si des élections étaient déclenchées avant cette date, elles porteraient sur les limites actuelles?

M. Courtney: Oui, vous avez tout à fait raison.

Le président: Nous allons poser la question du sénateur Carstairs à d'autres témoins parce qu'il est certain que l'article 51 de la Constitution est impératif. Il faut non seulement que le recensement décennal, mais aussi que la révision, soient effectués tous les 10 ans. Il peut y avoir des différences à l'intérieur d'une même province, même dans celles dont la population ne change pas. L'I.-P.-É. est la seule province dont le minimum de quatre députés est protégé par la Constitution, mais là aussi quelques révisions peuvent être nécessaires.

Le sénateur Murray: J'ai ici un échéancier établi par le gouvernement. Ce pourrait être au plus tard le 10 juin 1997. Toutefois, il me semble avoir entendu M. Milliken ou M. Kingsley déclarer dans leur témoignage que ce pourrait être plutôt en mars.

M. Courtney: Au sujet des observations du président, il y a deux éléments à considérer. C'est évidemment au professeur Fritz qu'il faut poser la question au sujet de l'article 51.

En lisant l'article 51, on a l'impression qu'il doit y avoir une redistribution des sièges entre les provinces. Je suis d'accord avec votre observation, mais il ne s'ensuit pas automatiquement qu'il doit y avoir une redistribution des sièges à l'intérieur d'une même province. Le professeur Fritz pourra vous en dire davantage à ce sujet.

Le président: Je ne vois ici que l'obligation. La méthode employée, c'est une autre affaire.

[Texte]

Mr. Courtney: Professor Fritz could speak to that better than I could. The reading of section 51 is very important. Prince Edward Island is not the only province protected by a floor. In fact, you could argue that every province is protected by the senatorial floor clause.

Senator Murray: Prince Edward Island and New Brunswick are the two provinces whose representation in the House of Commons presently is higher than it otherwise would be by virtue of the senatorial floor.

The Chairman: There is the Senate floor and the House of Commons floor. For P.E.I., the Constitution states it will have four members as a minimum in both houses. However, this is not the major problem here.

Mr. Courtney: That is another problem. Seven of the ten provinces are presently protected one way or another by some type of floor.

The Chairman: Thank you for your presentation, Professor Courtney.

We now turn to Professor Fritz. As you have seen, professor, we have some questions in respect of section 51, as well as some clauses in the bill.

Professor Ron Fritz, College of Law, University of Saskatchewan: Mr. Chairman and committee members, thank you for the opportunity to present my views on Bill C-69. I believe I bring a unique perspective to the issues raised in the bill. Not only do I have an academic interest in matters relating to electoral boundary redistribution, but I have also been indirectly involved as a litigant in the Saskatchewan Reference case that went to the Supreme Court of Canada. More recently, I have served as the Deputy Chairperson of the Federal Electoral Boundaries Commission for Saskatchewan. I will review some elements of my written submission for you.

Because of my background, it is natural for me to begin with my constitutional concerns with respect to Bill C-69. On page 1 of my submission, I have set out part of the judgment in the Saskatchewan Reference case. As you are well aware, Justice McLachlin in her judgment indicated that the right to vote, which is addressed in the Charter of Rights and Freedoms, is to be a question of effective representation. However, she then states:

But parity of voting power, though of prime importance, is not the only factor to be taken into account in ensuring effective representation.

She puts that on a pedestal among the other criteria addressed in her judgment.

In the next paragraph, she indicates:

[Translation]

M. Courtney: Le professeur Fritz pourra vous en parler mieux que moi. L'interprétation de l'article 51 est très importante. L'Île-du-Prince-Édouard n'est pas la seule province qui est assurée d'un minimum de sièges. En fait, on peut dire que toutes les provinces sont protégées par le minimum garanti au Sénat.

Le sénateur Murray: L'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick sont les deux provinces dont la représentation à la Chambre des communes est actuellement supérieure à ce qu'elle serait en raison du minimum garanti au Sénat.

Le président: Il y a le minimum garanti au Sénat et le minimum garanti à la Chambre des communes. Pour ce qui est de l'Î.-P.-É., la Constitution garantit un minimum de quatre représentants dans chacune des deux chambres. Toutefois, ce n'est pas le principal problème ici.

M. Courtney: C'est un autre problème. Sept des 10 provinces sont actuellement protégées sous une forme ou sous une autre par un certain type de minimum.

Le président: Je vous remercie de votre exposé, professeur Courtney.

Nous allons maintenant passer la parole au professeur Fritz. Comme vous avez pu le voir, professeur, nous nous posons un certain nombre de questions au sujet de l'article 51 et d'un certain nombre d'autres dispositions du projet de loi.

Le professeur Ron Fritz, Collège de droit, Université de la Saskatchewan : Monsieur le président et mesdames et messieurs les membres du comité, je vous remercie de me donner l'occasion de vous parler du projet de loi C-69. Je considère que j'apporte un point de vue nouveau sur toutes les questions que soulève ce projet de loi. Non seulement je m'intéresse en tant qu'universitaire aux questions qui ont trait à la révision des limites des circonscriptions électorales, mais j'ai aussi été indirectement partie au Renvoi concernant la Saskatchewan, qui a été porté devant la Cour suprême du Canada. Plus récemment, j'ai siégé en tant que vice-président de la Commission de délimitation des circonscriptions électorales de la Saskatchewan. Je vais passer en revue à votre intention un certain nombre des éléments consignés dans mon mémoire.

En raison de ma formation, je vais naturellement commencer par vous faire part de mes préoccupations vis-à-vis du projet de loi C-69 sur le plan constitutionnel. À la page 1 de mon mémoire, j'ai reproduit une partie de l'arrêt prononcé dans le Renvoi sur la Saskatchewan. Comme vous le savez pertinemment, la juge McLachlin a indiqué dans son jugement que le droit de vote, dont parle la Charte des droits et libertés, est une question de représentation effective. Cependant, elle précise ensuite:

La parité du pouvoir électoral est d'importance primordiale mais elle n'est pas le seul facteur à prendre en compte pour assurer une représentation effective.

Elle en fait un critère important parmi d'autres qu'elle cite dans son jugement.

Au paragraphe suivant, elle précise:

[Text]

Factors like geography, community history, community interests and minority representation may need to be taken into account to ensure that our legislative assemblies effectively represent the diversity of our social mosaic.

Several pages later in her judgment, she identifies some other factors, including sparsely populated territories and growth projections.

I have a primary concern about the judgment. It is being misinterpreted by many people who believe that, on behalf of the majority, Madam Justice McLachlin has put her seal of approval on deviations within plus or minus 25 per cent. You see that reflected in a number of the subclauses in this legislation.

It is my position, and the position of many others, that she did no such thing. Nowhere in the judgment does she make reference to any numerical deviation as being acceptable.

The dissenting judges made such a reference. In fact, they spoke in terms of plus or minus 15 per cent. However, nowhere in Justice McLachlin's judgment will you see a reference to any quantitative deviation.

In my brief at the top of page 2, I have emphasized her indication that boundaries will not be subject to challenge, effectively, where appropriate principles have been applied in devising those boundaries.

I propose to turn to the bill and take committee members through the provisions of clause 19 to show how they track with the six criteria which I have identified from Madam Justice McLachlin's judgment.

First, clause 19(1) of the bill picks up her concept of effective representation. Clause 19(2) goes on to state that the process is to be governed by the following rules, the first of which reads as follows:

...the population of each electoral district in the province as a result thereof shall, as closely as is reasonably possible, correspond to the electoral quota for the province but in no case shall it vary by more than 25 per cent from that quota...

I have a concern about the way clause 19 is set up. It does not appear to give sufficient emphasis to Justice McLachlin's prime consideration which is parity of voting power.

On the one hand, when one looks at subclauses (2)(a), (b) and (c), it appears as if the parity-of-voting issue is simply one of a number of criteria. It may be possible to indirectly assume that it is the primary consideration. However, to get to that stage, you would have to put subclause (2)(a) together with subclause (4). Subclause (4) is crudely drafted. This principle is too important to be left in doubt; the parity of voting power should be expressly as the prime consideration.

This rule also refers to a deviation of plus or minus 25 per cent which obscures the real issue. It seems to send a signal to the commissioners to look primarily at numerical deviation as

[Traduction]

Des facteurs tels les caractéristiques géographiques, l'histoire et les intérêts de la collectivité et la représentation des groupes minoritaires peuvent devoir être pris en considération si l'on veut que nos assemblées législatives représentent effectivement la diversité de notre mosaïque sociale.

Plusieurs pages plus loin, le juge définit d'autres facteurs tels que les prévisions de croissance ou que l'existence d'un territoire faiblement peuplé.

Il y a une chose en particulier qui m'inquiète au sujet de cet arrêt. Il est mal interprété par beaucoup de gens qui estiment que la juge McLachlin, au nom de la majorité, a entériné les écarts inférieurs à 25 p. 100, en plus ou en moins. On peut le voir à un certain nombre de paragraphes qui ont été incorporés à ce projet de loi.

Je considère, et bien d'autres avec moi, qu'elle n'a rien fait de tel. Jamais elle ne dit dans cet arrêt qu'un chiffre quelconque constitue un écart acceptable.

Les juges dissidents ont mentionné un chiffre. Ils ont parlé en fait d'un écart de plus ou moins 15 p. 100. Par contre, l'arrêt prononcé par la juge McLachlin ne mentionne nulle part un écart chiffré.

Au bas de la page 2 de mon mémoire, j'ai insisté sur le fait qu'elle avait indiqué que les limites ne pourront pas être contestées dans la pratique lorsque des principes appropriés auront été appliqués pour fixer ces limites.

Je me propose d'examiner le projet de loi et de passer en revue les dispositions de l'article 19 à l'intention des membres du comité pour leur montrer en quoi elles s'alignent sur six critères que j'ai relevés dans l'arrêt de la juge McLachlin.

Tout d'abord, le paragraphe 19(1) du projet de loi reprend son principe de la représentation effective. Le paragraphe 19(2) affirme ensuite que la procédure doit être dictée par un certain nombre de règles, la première d'entre elles étant la suivante:

[...] l'écart entre le chiffre de la population de chacune des circonscriptions et le quotient obtenu en application des sous-alinéas (i) ou (ii), selon le cas, ne soit jamais de plus de 25 p. 100 du quotient [...]

Je n'aime pas beaucoup la façon dont l'article 19 est conçu. Il ne semble pas mettre suffisamment l'accent sur le critère essentiel retenu par la juge McLachlin, soit la parité du pouvoir électoral.

D'un côté, lorsqu'on examine les alinéas (2)a), b) et c), on a l'impression que la question de la parité du pouvoir électoral n'est qu'un critère parmi d'autres. Il est possible de partir indirectement du principe que c'est un élément primordial. Toutefois, pour en arriver là, il faut rapprocher l'alinéa (2)a) du paragraphe (4). Le paragraphe (4) est grossièrement rédigé. Ce principe est trop important pour qu'on puisse conserver le doute; il convient de dire expressément que la parité du pouvoir électoral est le facteur primordial à prendre en considération.

Cette règle renvoie aussi à un écart de plus ou moins 25 p. 100, ce qui occulte le véritable problème. Elle semble laisser entendre aux commissaires qu'il convient d'examiner avant

[Texte]

opposed to criteria which drive the movement off parity of voting power.

As a result, I recommend that the reference to plus or minus 25 per cent be eliminated entirely and that deviations from parity should be justified on the basis of principle and not on the basis of some number.

The second rule is set out in clause 19(2)(b). A number of factors are listed. One must to roll together that particular set of criteria with the definition of community of interest in subclause (5). In terms of my analysis, I am comparing Madam Justice McLachlin's judgment with, primarily, clauses 19(2)(b), (c) and subclause (5). There are some similarities between the criteria set out by Justice McLachlin in her judgment and in the bill as it now appears.

I take you now to page 3 of my submission.

First, "community of interest" probably aligns with Justice McLachlin's phrase "community interests". "A manageable geographic size", as used in Bill C-69, presumably relates to "sparsely populated territories".

"The probability that there will be a substantial increase in the population of an electoral district in the next five years", as used in Bill C-69, contains a number of differences from Justice McLachlin's "projected population changes". First, the section in the bill uses the qualifier "substantial". Professor Courtney has addressed some of the difficulties with such language. It attempts to give some signal, but I am not sure that all of us would come to the same conclusion concerning what that signal is supposed to mean.

More importantly, when one talks about changes, one must also recognize that you can anticipate decreases in population. In fact, there was considerable discussion in the House of Commons committee about these questions of increases and decreases. At one stage, I thought that there would be an express reference to decreases.

To digress for one moment, within the province of Saskatchewan, numerous studies have shown that the rural population decline which began in the 1930s are inexorable processes that will continue. Our report takes into account that potential decrease in the primarily rural constituencies which we set up. Justice McLachlin's criteria are not tied simply to increases but also to changes.

Justice McLachlin's reference to geography becomes a factor of "community of interest" as defined in subclause (5) as including "natural boundaries". It is submitted that she was using geography as a factor distinct from community of interest in that geographical factors often provide a crisp delineation that is useful in the drawing of boundaries.

[Translation]

tout l'écart numérique et non pas le critère qui fait que l'on s'écarte de la parité du pouvoir électoral.

Je recommande donc que la mention de l'écart de plus ou moins 25 p. 100 soit purement et simplement supprimée et que les écarts par rapport à la parité soient justifiés sur le plan des principes et non pas en fonction d'un certain chiffre.

La deuxième règle est établie à l'alinéa 19(2)b). Un certain nombre de facteurs sont recensés. Il convient de rapprocher cet ensemble de critères de la définition de la communauté d'intérêts qui figure au paragraphe (5). Dans le cadre de mon analyse, je compare surtout l'arrêt prononcé par la juge McLachlin aux alinéas 19(2)b) et c) et au paragraphe (5) du projet de loi. Il y a quelques similitudes entre les critères établis par la juge McLachlin dans son arrêt et le projet de loi tel qu'il est rédigé à l'heure actuelle.

Je vous renvoie maintenant à la page 3 de mon mémoire.

Tout d'abord, l'expression «communauté d'intérêts» est probablement calqué sur «les intérêts de la collectivité» dont parle la juge McLachlin. La «superficie des circonscriptions ... pas trop vaste», dont parle le projet de loi C-69 renvoie, peut-on penser, aux «territoires à faible densité de population».

«La probabilité que la population des circonscriptions augmentera considérablement au cours des cinq prochaines années», ainsi que l'indique le projet de loi C-69, présente un certain nombre de différences par rapport aux «changements de population prévus» dont parle la juge McLachlin. Tout d'abord, l'adjectif «considérable» figure dans l'article du projet de loi. Le professeur Courtney a évoqué quelques-unes des difficultés que pose ce genre de formulation. On essaie de nous mettre sur une piste, mais je ne suis pas sûr que nous en viendrons tous à la même conclusion concernant le sens qu'il convient de donner à ce signal.

Surtout, lorsqu'on parle de changements, il faut bien voir que l'on peut prévoir les baisses de population. D'ailleurs, on a longuement discuté au comité de la Chambre des communes de ces questions d'augmentation et de baisse de population. À un moment donné, j'ai pensé que l'on mentionnerait expressément les baisses de population.

Faisons un aparté en disant que dans la province de la Saskatchewan, de nombreuses études ont démontré que l'exode rural qui a commencé au cours des années 1930 est un phénomène inexorable qui va se poursuivre. Notre rapport tient compte des baisses potentielles dans les circonscriptions avant tout rurales que nous avons créées. Les critères établis par la juge McLachlin ne sont pas liés simplement aux baisses mais aussi aux changements.

Le renvoi fait par la juge McLachlin à la géographie devient un facteur constitutif de la «communauté d'intérêts» qui est définie au paragraphe (5) comme englobant les «limites naturelles». On peut prétendre qu'elle s'est servie de la géographie comme d'un facteur distinct de la communauté d'intérêts en ce sens que les caractéristiques géographiques permettent souvent de fixer des limites nettes qui sont bien utiles pour le découpage des circonscriptions.

[Text]

Justice McLachlin's reference to community history may be reflected within Bill C-69's definition of "community of interest", which refers to "existing or traditional boundaries of electoral districts." But it is a limited type of community history and appears to be somewhat misguided in that one usually views existing electoral boundaries as being reflective of a community of interest and not as establishing a community of interest.

Her reference to "minority representation" is not to be found in the rules enunciated in Bill C-69. The reference to "Indian reserves" in the definition of "community of interest" is tied to a notion of corporate limits as opposed to any affirmative action intended by Justice McLachlin.

To digress for one moment, there was considerable discussion in the house committee about the affirmative action aspects of the criteria. It was quite controversial for a number of the committee members.

The last rule is found in subsection 19(2)(c). This rule acts as a gloss on the second rule. In fact, it seems to be akin to the part of the definition of "community of interest" that refers to "existing or traditional boundaries of electoral districts". There is nothing in Justice McLachlin's judgment in the Saskatchewan Reference case to parallel this rule. The rule itself seems to confuse the interests of elected representatives not to have their constituency boundaries change with the interests of all voters in a province to have electoral boundaries established in accordance with constitutional requirements.

If these rulings were passed to serve as the guidelines for the commissioners, a dilemma would be created for those commissioners. You must keep in mind that the commissioners ultimately set the boundaries, not Parliament. The commissioners have a role to play in the constitutional process. They must conduct themselves in accordance with the constitutional requirements. As a result of that, they must recognize these rules but conduct themselves within the directions of the Saskatchewan Reference case. It is more appropriate that legislation be devised to reflect those criteria as opposed to striking out on your own and creating a dilemma for the commissioners.

On page 4, there is an example from Nova Scotia where, subsequent to the Saskatchewan Reference case, the provincial electoral boundaries commission were given certain terms of reference. You will see, structurally, how those terms of reference line up with Justice McLachlin's decision.

Furthermore, you will see that the Nova Scotia terms of reference provided that:

The Provincial Boundaries Commission is not to be governed by a predetermined population deviation factor.

[Traduction]

La référence faite par la juge McLachlin à l'histoire de la collectivité est susceptible de se refléter dans la définition donnée par le projet de loi C-69 à la «communauté d'intérêts», qui renvoie aux «limites existantes ou traditionnelles des circonscriptions électorales.» Toutefois, c'est une forme limitée d'histoire de la collectivité et il semble que ce critère soit quelque peu erroné étant donné que l'on considère généralement les limites existantes des circonscriptions électorales comme étant le reflet d'une communauté d'intérêts et non pas comme établissant cette communauté d'intérêts.

La mention que fait la juge de la «représentation des minorités» ne se retrouve pas dans les règles énoncées par le projet de loi C-69. La mention des «réserves indiennes» dans la définition de la «communauté d'intérêts» est liée à la notion de limite d'une entité légale par opposition aux mesures d'intervention positives envisagées par la juge McLachlin.

Mentionnons en passant que l'on a longuement discuté au comité de la Chambre du critère lié aux mesures d'intervention positives. Un certain nombre de membres du comité ont jugé ce critère très controversé.

La dernière règle se trouve à l'alinéa 19(2)c). Cette règle ne fait qu'ajouter un vernis à la deuxième. Il semble en fait qu'elle soit assimilable à la partie de la définition de la «communauté d'intérêts» qui renvoie aux «limites existantes ou traditionnelles des circonscriptions électorales». Rien dans l'arrêt prononcé par la juge McLachlin dans le Renvoi sur la Saskatchewan ne fait pendant à cette règle. La règle elle-même semble confondre les intérêts des représentants élus, qui ne veulent pas que les limites de leurs circonscriptions électorales changent, avec les intérêts de tous les électeurs d'une province, qui ont besoin que les limites des circonscriptions électorales établies soient conformes aux exigences de la Constitution.

Si ces règles étaient adoptées pour guider l'action des commissaires, ces derniers seraient placés devant un dilemme. N'oubliez pas que ce sont les commissaires qui en fin de compte établissent les limites, et non pas le Parlement. Les commissaires ont un rôle à jouer dans le cadre constitutionnel. Ils doivent agir conformément aux exigences de la Constitution. Il leur faut donc tenir compte de ces règles tout en respectant les exigences dictées par le Renvoi sur la Saskatchewan. Il serait préférable que la loi soit conçue de manière à respecter ces différents critères plutôt que d'en créer de toutes pièces en posant un dilemme aux commissaires.

À la page 4, il y a l'exemple de la Nouvelle-Écosse où, à la suite de l'arrêt prononcé dans le Renvoi sur la Saskatchewan, la commission provinciale de délimitation des circonscriptions électorales s'est vu octroyer un certain mandat. Vous verrez que dans les formes ce mandat s'aligne sur l'arrêt de la juge McLachlin.

Vous pouvez voir aussi que le mandat de la Nouvelle-Écosse prévoit que:

La Commission provinciale de délimitation des circonscriptions électorales n'est pas limitée dans son action par

[Texte]

I should like to encourage you in the most forceful way to eliminate references to "plus or minus" any percentages in this legislation. The terms of reference that were to guide the Nova Scotia commission contain the proper approach in the context of the Saskatchewan Reference case.

Having said that, I would also suggest that one does not need subsection 19(3) as an exception. Principle governs the extent of the deviation, not a numerical percentage.

Moving on to process concerns, Professor Courtney has spent a great deal of time in his presentation talking about the fairness of dispensing with the decennial redistributions. I will only touch on one aspect here, namely section 51 of the Constitution Act, 1867.

It is my reading of that section that it relates only to the inter-provincial allocation of seats within the House of Commons and does not mandate the holding of intra-provincial redistributions after each decennial census. However, that has been the tradition. I am not an expert on the implications of constitutional conventions or traditions in a legal context, so I am not able to advise you on that.

The exceptions are cast in terms of plus or minus 25 per cent. It almost appears as if it is a talisman; any deviation within 25 per cent will not attract a constitutional challenge. Even if all constituencies are within plus or minus 25 per cent, they may be vulnerable, depending on the extent of the deviation, to a constitutional challenge.

The Chief Electoral Officer and the Speaker are given the power to order an intra-provincial redistribution even though the rule does not provide for one. However, no criteria are specified to guide those individuals in coming to some judgment on whether to order such a redistribution.

In conclusion, rather than risk potential litigation on this matter, prudence would suggest that the government maintain the traditional redistribution in each province after each decennial census.

If subsection 4(2) is retained, the retention of clause 5 gives rise to another concern. Clause 5 deals with constituencies which were viewed as being extraordinary, having been created with a deviation below minus 25 per cent.

The bill indicates that, in determining whether a redistribution is triggered, you are not to take into account these extraordinary constituencies. Once they are established, they in effect become ossified. They only come up for reconsideration when there is a general redistribution for the province. The changes which may occur in that particular constituency are not re-examined. They do not trigger a redistribution.

Clause 5 should be addressed, and you should not ossify these particular special constituencies. That particular rule made sense where you dealt with these extraordinary constituencies by schedule. That was the initial recommendation of the house

[Translation]

l'imposition d'un coefficient d'écart de population prédéterminé.

Je vous incite avec la plus grande vigueur à éliminer toute référence à un pourcentage «en plus ou en moins» dans la loi. Le mandat qui doit guider l'action de la commission de la Nouvelle-Écosse est la bonne façon d'aborder la question compte tenu de l'arrêt prononcé dans le Renvoi sur la Saskatchewan.

Cela dit, je prétends aussi que l'on n'a pas besoin de la dérogation prévue par le paragraphe 19(3). L'écart en pourcentage ne doit pas être fixé à l'avance, il doit être dicté par des principes.

Sur la question de la procédure, le professeur Courtney a parlé longuement des problèmes d'équité posés par l'abandon des révisions décennales. Je me contenterai d'aborder ici un aspect de la question, soit en l'occurrence les dispositions de l'article 51 de la Loi constitutionnelle de 1867.

Selon mon interprétation de cet article, ses dispositions ne s'appliquent qu'à la répartition interprovinciale des sièges à la Chambre des communes et l'on n'exige pas que l'on procède à une révision à l'intérieur d'une même province après chacun des recensements décennaux. Toutefois, c'est la tradition. Je ne suis pas spécialiste de l'influence des conventions ou des traditions constitutionnelles sur le droit et je ne peux donc pas vous donner d'avis à ce sujet.

Les dérogations sont chiffrées sur la base de plus ou moins 25 p. 100. C'est presque un chiffre magique; tout écart de moins de 25 p. 100 ne pourra donner lieu à une contestation constitutionnelle. Même si toutes les circonscriptions se situent dans la fourchette des 25 p. 100, en plus ou en moins, elles peuvent faire l'objet, selon l'importance de l'écart, d'une contestation sur le plan constitutionnel.

Le directeur général des élections et le président reçoivent le pouvoir d'ordonner une révision à l'intérieur d'une même province même si la règle ne le prévoit pas. Aucun critère n'est toutefois spécifié pour guider les décisions que doivent prendre ces personnes concernant l'opportunité d'une révision.

En conclusion, plutôt que de risquer des poursuites en justice en la matière, la prudence commande que le gouvernement conserve le principe de la révision traditionnelle dans chacune des provinces à la suite de chaque recensement décennal.

Si l'on conserve les dispositions du paragraphe 4(2), le maintien de l'article 5 soulève un autre type de préoccupation. L'article 5 traite des circonscriptions jugées dérogatoires, ayant été créées avec un écart de plus de 25 p. 100.

Aux termes du projet de loi, lorsqu'on détermine si l'on doit déclencher une révision, on ne doit pas tenir compte de ces circonscriptions dérogatoires. Une fois créées, elles sont en fait considérées à part. On n'en tient compte que lorsqu'il y a une révision générale à l'échelle de la province. Les changements qui peuvent survenir dans ces circonscriptions particulières ne sont pas réexaminés. Ils n'entraînent pas une révision.

Il convient de se pencher sur l'article 5 et de ne pas accorder un traitement à part à ce genre de circonscription. Cette règle particulière n'est logique que lorsqu'on se penche sur ces circonscriptions dérogatoires aux termes d'un échancier. C'était

[Text]

committee. The original form of Bill C-69 which went to the House of Commons had these extraordinary constituencies established by legislation which meant they were reviewable at any time by way of legislation. If circumstances changed, the review could take place to reflect those changed circumstances. However, since the bill was changed and returned to committee after second reading, the approach does not make a great deal of sense. I have trouble with the triggering aspect excluding these special constituencies.

I will not say anything at this stage about the appointment process. I am sure you will have some questions for me on that.

I turn now to page 8 of my submission and the work of the commission.

Senator Murray, in his questions directed toward Professor Courtney, raised the issue of clause 17(1)(c). I am wholeheartedly in favour of clause 17(1)(d) as an attempt to garner public input before the commissioners attempt to re-draw the constituencies. However, I have a great deal of difficulty in understanding the purpose and intent of clause 17(1)(c).

Reading from my brief at the bottom of page 8:

Presumably a statement that "The commission intends to conduct itself in accordance with the provisions of the legislation and the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* would not suffice. Either this provision should be made more clear or be dropped.

In Professor Courtney's answer to Senator Murray question, it may be simply *pro forma*; it may not elicit the likely intention of clause 17(1)(c). I am at a loss to say definitely what that intention was. However, I am in strong support of garnering public input before the commissioners sit down to devise the initial map.

I have some concerns about the legislation proposed for the interim stage of the commissioners' work. Section 18 contains three subsections setting out the commissions' tasks. Section 19 sets out the criteria to be employed "in preparing a report". Since no reasons are required to be given by the commissioners as to why they selected one of the three plans, the plans themselves do not likely constitute a report for the purposes of section 19.

It seems odd, however, that the commissioners would be required to consider the criteria set out in section 19 and, in the Saskatchewan Reference case, only at the final stage. Even assuming that the criteria of section 19 should be read as extending to this interim stage, the commissioners are given no guidance as to the criteria to use in developing the two alternative plans. Would alternative plan number one, with one boundary line being different than the preferred plan, and alternative plan

[Traduction]

la recommandation faite à l'origine par le comité de la Chambre. Tel qu'il était formulé à l'origine, le projet de loi C-69 déposé devant la Chambre des communes prévoyait que ces circonscriptions dérogatoires étaient créées aux termes de la loi, ce qui signifiait que l'on pouvait à n'importe quel moment les réviser aux termes de la loi. Si les circonstances changeaient, on pouvait procéder à une révision pour en tenir compte. Toutefois, étant donné que le projet de loi a été amendé et renvoyé en comité après la seconde lecture, cette façon d'aborder les choses n'est pas très logique. Je ne suis pas très satisfait de ce mécanisme de déclenchement qui exclut ces circonscriptions dérogatoires.

Je ne dirai rien pour l'instant du mécanisme de nomination. Je suis sûr que vous aurez des questions à me poser à ce sujet.

Je passe maintenant à la page 8 de mon mémoire et aux travaux de la commission.

Dans les questions qu'il a posées au professeur Courtney, le sénateur Murray a évoqué le problème de l'alinéa 17(1)c). Je suis tout à fait en faveur de l'alinéa 17(1)d), qui vise à obtenir la participation du public avant que les commissaires s'efforcent de redécouper les circonscriptions. J'ai toutefois bien des difficultés à comprendre les objectifs et la portée de l'alinéa 17(1)c).

Je vous lis ce que j'ai mentionné au bas de la page 8 de mon mémoire:

On peut penser qu'un énoncé aux termes duquel la commission déclare envisager de se comporter conformément aux dispositions de la loi et à la *Charte canadienne des droits et libertés* ne sera pas suffisant. Il faut que cette disposition soit plus claire ou qu'elle soit abandonnée.

Selon la réponse donnée par le professeur Courtney à la question posée par le sénateur Murray, il peut s'agir tout simplement d'une disposition de pure forme qui n'implique éventuellement aucune intention précise aux termes de l'alinéa 17(1)c). Je ne peux vraiment pas dire de façon concluante quelle est l'intention. Je suis toutefois chaudement partisan d'une procédure visant à obtenir la participation du public avant que les commissaires se réunissent pour mettre au point la première carte.

J'ai quelques inquiétudes au sujet des dispositions proposées dans la loi en ce qui a trait au stade intérimaire des travaux des commissaires. L'article 18 contient trois paragraphes qui précisent les tâches devant être exécutées par la commission. L'article 19 établit les critères devant être retenus pour la «rédaction de son rapport». Étant donné que les commissaires n'ont pas à donner les raisons pour lesquelles ils ont choisi l'un ou l'autre des trois plans, les plans eux-mêmes ne constituent vraisemblablement pas un rapport pour les besoins de l'article 19.

Il apparaît étrange, cependant, que les commissaires ne soient tenus de considérer qu'à la dernière étape les critères établis à l'article 19 et dans l'arrêt prononcé dans le Renvoi sur la Saskatchewan. En supposant même que les critères prévus à l'article 19 soient interprétés de manière à ce qu'ils puissent être aussi appliqués à cette étape intermédiaire, les commissaires ne reçoivent aucune instruction en ce qui a trait aux critères qu'ils doivent utiliser pour élaborer les deux plans de rechange. Est-ce

[Texte]

number two with another boundary line being different than the preferred plan, satisfy section 18?

An even more telling criticism, however, relates to the purpose behind developing alternative plans. Suppose some presenters appeared at a hearing espousing conflicting positions about a boundary line on the various plans. Are commissioners simply tallying votes for and against and acceding to the wishes of the majority? Usually presenters focus on one constituency in the presentation, and yet changes in one constituency often produce a domino effect resulting in other changes. Commissioners will not know whether the views expressed are shared by numerous other persons residing in the proposed constituency. Most importantly, the commissioners must carry out the responsibility in accordance with the enabling legislation and the constitutional requirements.

I would suggest that this requirement of producing three plans is untenable and should be dropped. However, I would suggest that, at this stage, the commissioners should be expressly required to give reasons for the initial plan which they put before the public.

They should develop that proposal in compliance with the constitutional requirements and be prepared to set out their reasons for each of the constituencies that differ from the electoral quota.

That requirement would also raise the tone of the hearings themselves. Perhaps the presenters would then focus on the criteria as opposed to their pet projects. Perhaps, during your questioning, I will give you an anecdote from a recent hearing in Saskatchewan.

With respect to the final stage, the commissioners should be required to justify each of the deviations. If one looks at the existing legislation, one will find that the commissions were required to give reasons; but, in a number of instances, they simply cite the legislation in a global way and do not justify each constituency that varies from the concept of parity.

That is not good enough. The commissioners must realize that they are potential witnesses in a court challenge of the boundaries established by them. Commissioners may be called upon to justify before a court of law, the criteria which led them to propose the constituencies as they did.

Let me re-emphasize that the bill should be made clearer with respect to requiring reasons both at the interim report stage and at the final report stage.

Turning to page 11, I will not say anything about the redistributions after each quinquennial census. However, I will pause for a moment to talk about community of interest. After

[Translation]

que le plan de rechange numéro un, qui comporte une limite différente de celle du plan choisi en premier lieu, ainsi que le plan de rechange numéro deux, qui comporte une autre limite différente de celle du plan choisi en premier lieu, répondent aux exigences de l'article 18?

Il y a toutefois une critique encore plus significative, qui a trait au but recherché lors de l'élaboration de plans de rechange. Supposons que certains intervenants comparaissent à l'audience et présentent des points de vue contradictoires au sujet d'une ligne de démarcation sur les différents plans, est-ce que les commissaires vont simplement passer au vote et répondre aux vœux de la majorité? Généralement, les intervenants exposent leurs points de vue au sujet d'une circonscription en particulier, mais les changements apportés au niveau d'une circonscription se répercutent souvent sur d'autres et ont un effet de dominos. Les commissaires ne sauront pas si les points de vue exprimés sont partagés par beaucoup d'autres personnes dans la circonscription proposée. Surtout, il faut que les commissaires s'acquittent de leurs responsabilités en se conformant à la loi d'habilitation et aux exigences de la Constitution.

Je considère que cette obligation de produire trois plans différents n'est pas rationnelle et doit être abandonnée. Je propose toutefois qu'à ce stade les commissaires soient expressément tenus de donner les raisons pour lesquelles ils ont arrêté leur plan d'origine avant de le présenter au public.

Ils devraient élaborer leur proposition en respectant les exigences de la Constitution et être prêts à donner les raisons pour lesquelles ils se sont écartés du quotient électoral chaque fois qu'ils l'ont fait au sein d'une circonscription.

Cette exigence élèverait par ailleurs le débat au cours des audiences elles-mêmes. On peut penser alors que les intervenants s'en tiendraient aux critères plutôt que de faire avancer les projets qui leur sont chers. Au moment des questions, je pourrai vous conter une anecdote qui s'est produite lors d'une audience tenue récemment en Saskatchewan.

Lors de la dernière étape, les commissaires devraient être tenus de justifier chacune des dérogations. Aux termes de la loi actuelle, on peut voir que les commissions sont tenues de motiver leurs décisions mais, dans un certain nombre de cas, elles se sont contentées de citer la loi dans son ensemble sans justifier leurs décisions dans chacune des circonscriptions qui dérogent au principe de la parité.

Ce n'est pas suffisant. Les commissaires doivent comprendre qu'ils sont des témoins potentiels en cas de contestation en justice des limites qu'ils ont arrêtées. Les commissaires peuvent être appelés à justifier devant une cour de justice les critères qui les ont amenés à proposer les circonscriptions comme ils l'ont fait.

J'insiste à nouveau sur la nécessité de faire en sorte que le projet de loi soit plus clair pour ce qui est de la nécessité d'exiger que les décisions soient motivées aussi bien au stade du rapport intérimaire qu'au stade du rapport définitif.

Au sujet maintenant de la page 11, je n'aborderai pas la question des révisions apportées à la suite de chaque recensement quinquennal. Je m'arrêterai cependant un instant pour parler de la

[Text]

each commission redistribution, there has been a great outcry, primarily from politicians, that the commissions paid inappropriate attention to the concept of community of interest.

Page 12 sets out a number of criticisms of that concept. I do not deny that it is a factor to take into account. However, you must recognize that the reality is that constituencies do not represent one community of interest; they represent a bringing together of a number of communities of interests.

I can assure you that wherever you draw a boundary line, you can always say that individuals residing on either side of that boundary line are likely to have a greater community of interest with the person just beyond the boundary line than they do with someone far removed on the other side of the constituency. That is a factor, but it does not deserve the prominence it is given in this legislation.

Although subclause (5) attempts to define community of interest, it is what is called an "inclusive definition" and not an "exclusive definition". Since this provision enables commissioners to define it as they see fit, why bother with the attempt? The Manitoba legislation did not attempt to be any more specific.

Regarding the provisions to terminate the present process, I do not believe that this legislation significantly improves upon the present legislation, certainly not enough to warrant scrapping the work which has been done to date.

I suggest that this bill go back to the drawing board. It should not be developed in haste. It should be allowed to mature and give rise to a more adequate piece of legislation to govern future redistributions in this country.

The Chairman: You said that Justice McLachlin did not confirm the 25 per cent figure.

Mr. Fritz: No, she did not.

The Chairman: If that is so, there is no ruling from the Supreme Court on this matter. What do we do with the ruling of the Court of Appeal on the 25-per-cent figure?

Mr. Fritz: In my view, the decision of the Court of Appeal has no ramifications.

The Chairman: In constitutional law, do you consider that there is no ruling on this matter at the moment?

Mr. Fritz: In my view, Justice McLachlin has said that it is to be done in a principled fashion and not in a numerical fashion.

Senator Murray: Once again, we have a witness who has extensive academic experience in this field and is presently a member and vice-chairman of the Federal Boundaries Commission for Saskatchewan. Professor Fritz reminds us that he has also been a litigant in a celebrated case in Saskatchewan.

Professor Fritz, I take it that you approve of the changes proposed to the appointments process and the fact that 20 members of Parliament could move to revoke your appoint-

[Traduction]

communauté d'intérêts. Après chacune des révisions effectuées par les commissions, on a entendu des gens, principalement les politiciens, pousser des hauts cris en disant que les commissions ne s'étaient pas suffisamment intéressées à la notion de communauté d'intérêts.

La page 12 fait état d'un certain nombre de critiques de cette notion. Je ne nie pas qu'il s'agisse là d'un élément à prendre en considération. Il faut bien reconnaître cependant que les circonscriptions ne représentent pas en réalité une seule communauté d'intérêts; elles regroupent différentes communautés d'intérêts.

Je peux vous garantir que chaque fois que l'on trace une ligne de démarcation, il est toujours possible d'affirmer que les personnes qui résident d'un côté de la ligne ont plus d'intérêts communs avec celles qui se trouvent juste de l'autre côté qu'avec les gens qui résident à l'autre bout de la circonscription. C'est un facteur à considérer, mais il ne justifie pas tout l'intérêt qu'on lui accorde dans la loi.

Même si le paragraphe (5) s'efforce de définir la notion de communauté d'intérêts, c'est ce que l'on appelle une «définition inclusive» et non pas une «définition exclusive». Étant donné que cette disposition autorise les commissaires à définir cette notion comme ils l'entendent, pourquoi s'efforcer de le faire? La loi du Manitoba n'a pas cherché à être plus précise.

Pour ce qui est des dispositions visant à mettre fin à la procédure actuelle, je ne pense pas que cette loi représente un progrès significatif par rapport à la loi antérieure, certainement pas au point de justifier qu'on réduise à néant tout le travail qui a été fait jusqu'à présent.

Je propose qu'on remette ce projet de loi en chantier. Il ne faut pas qu'il soit conçu à la hâte. Il faut que les idées mûrissent afin d'obtenir un texte de loi mieux adapté aux révisions qui seront apportées à l'avenir dans notre pays.

Le président: Vous nous dites que la juge McLachlin n'a pas confirmé le chiffre de 25 p. 100.

M. Fritz: Non, elle ne l'a pas confirmé.

Le président: S'il en est ainsi, la Cour suprême n'a donc pas tranché la question. Que faisons-nous de la décision de la Cour d'appel au sujet de ce chiffre de 25 p. 100?

M. Fritz: À mon avis, la décision de la Cour d'appel n'a aucune incidence.

Le président: En droit constitutionnel, considérez-vous qu'aucune décision n'a été prise en la matière pour l'instant?

M. Fritz: À mon avis, la juge McLachlin a indiqué qu'il fallait agir sur le plan des principes et non pas avec des critères chiffrés.

Le sénateur Murray: Nous avons à nouveau devant nous un témoin qui a une longue expérience d'universitaire dans le domaine et qui est actuellement membre et vice-président de la Commission de délimitation des circonscriptions fédérales de la Saskatchewan. Le professeur Fritz nous rappelle aussi qu'il a été partie à une cause célèbre en Saskatchewan.

Professeur Fritz, je suppose que vous approuvez les changements proposés en ce qui a trait au mécanisme de nomination et le fait que 20 députés pourraient déposer une motion pour révoquer

[Texte]

ment but that would not stop you from allowing your name to go forward as a possible appointee?

Mr. Fritz: Perhaps I am politically naive. In this area, I would tend to defer to Professor Courtney.

The adage says, once burned, twice shy. Since I have not yet been burned, I am not shy. However, I do recognize the potential for partisan considerations to come into play here.

Professor Courtney alluded to the possibility that an individual's track record on previous commissions or in their own relevant writings could be used against them. I do not deny that could occur. I am prepared to be generous of spirit, but I do recognize there are significant risks.

Senator Murray: Being thick-skinned, I thought you were about to reflect upon the experience that partisan politics as we know it here may be a good deal less vicious than academic politics. That is another question.

You had some criticism to make of the provisions regarding the three maps. Would you support that provision if criteria for the three maps were included in the bill?

Mr. Fritz: During Mr. Milliken's appearance here, you suggested an alternative based upon percentage deviations. Again, I would speak against that suggestion. The job of the commission is hard enough in developing one plan. I do not see any purpose in requiring them to develop more than one plan.

Senator Murray: You have told us that the proposed clause 19(2)(b) and (c) would create a dilemma for the commissioners in that these subclauses are not on all fours with the Saskatchewan case. In your view, would clause 19(2)(b) and (c) be susceptible to a Charter challenge?

Mr. Fritz: Indirectly, from my experience as a litigant, I have learned that it is not worthwhile to challenge the language of litigation. You challenge the acts of the commissioners in creating the boundaries, rather than the legislation itself.

My writings show that I am also opposed to dealing with these matters by way of reference. These matters should be dealt with initially by a trial process whereby *viva voce* evidence is obtained on the record from the commissioners. That proved effective in challenging the Prince Edward Island boundaries in the *MacKinnon* case. It was likely the major reason for a successful challenge there.

Senator Murray: You have stated in your submission that the provisions allowing for a cancellation and redistribution in some provinces, under certain circumstances, would be vulnerable to a

[Translation]

votre nomination, mais que cela ne devrait pas vous empêcher de laisser qu'on propose votre nom en tant que candidat éventuel?

M. Fritz: Je suis peut-être naïf sur le plan politique. Dans ce domaine, j'aurais tendance à faire confiance au professeur Courtney.

Selon le dicton, chat échaudé craint l'eau froide. Étant donné que je n'ai pas encore été échaudé, je ne suis pas craintif. Je reconnais toutefois que l'on risque d'être aux prises ici avec des considérations partisans.

Le professeur Courtney a évoqué la possibilité que les antécédents d'une personne au sein de commissions antérieures ou que ses propres écrits puissent être utilisés contre elles. Je ne nie pas que ce soit possible. Je suis prêt à faire preuve de générosité d'esprit, mais je reconnais effectivement qu'il y a là des risques significatifs.

Le sénateur Murray: Ayant la couenne dure, je pensais que vous alliez nous dire ici que la politique partisane, telle que nous la connaissons, est peut-être loin d'être aussi impitoyable que la politique universitaire. Mais c'est une autre question.

Vous avez fait un certain nombre de critiques au sujet des dispositions s'appliquant aux trois cartes. Seriez-vous en faveur de ces dispositions si l'on faisait figurer dans le projet de loi les critères d'établissement de ces trois cartes?

M. Fritz: Lors de la comparution de M. Milliken, vous avez proposé une solution de rechange s'appuyant sur des écarts en pourcentage. Là encore, je dois m'opposer à cette proposition. La commission a déjà suffisamment de travail lorsqu'il s'agit d'élaborer un plan. Je ne vois pas l'intérêt de lui demander de concevoir plusieurs plans.

Le sénateur Murray: Vous nous avez dit que les alinéas 19(2)(b) et (c) qui sont proposés allaient créer un dilemme pour les commissaires étant donné que ces alinéas ne correspondent pas exactement à ce qui est dit dans l'arrêt sur la Saskatchewan. À votre avis, est-ce que les alinéas 19(2)(b) et (c) risquent de faire l'objet d'une contestation en vertu de la Charte?

M. Fritz: Indirectement, d'après mon expérience en tant que partie au procès, j'ai appris qu'il ne servait à rien de contester la formulation de la loi. On conteste les agissements des commissaires lorsqu'ils établissent les limites des circonscriptions et non pas la loi elle-même.

Dans mes écrits, je me suis aussi opposé à ce que l'on traite de ces questions au moyen de renvois. Ces questions doivent être traitées au départ dans le cadre d'un procès se déroulant en première instance afin d'entendre des témoignages de vive voix de la part des commissaires. C'est une solution qui s'est avérée efficace lors de la contestation des limites de l'Île-du-Prince-Édouard dans l'affaire *MacKinnon*. C'est vraisemblablement la principale raison pour laquelle la contestation a réussi dans ce cas.

Le sénateur Murray: Vous avez dit dans votre mémoire que les dispositions autorisant l'annulation de la révision dans certaines provinces, dans certaines circonstances, risqueraient

[Text]

Charter challenge. Is that the only provision of the bill that you see as problematic in that sense?

Mr. Fritz: In terms of the legislation itself, my answer is yes. However, in terms of the actions, my answer is no. That is the distinction I would make.

Senator Murray: You are saying that a group of citizens might just challenge the relevant section?

Mr. Fritz: They would be focusing on the extent of the deviations. In effect, they are challenging the inaction as opposed to the legislation itself.

Senator Murray: Are you saying that is the effect of not having a boundaries commission?

Mr. Fritz: That is right.

Senator Murray: However, in your view, the provision itself is not susceptible to a Charter challenge?

Mr. Fritz: As a litigant, I would not focus on the legislation itself per se; I would focus on the action or the inaction.

Senator Murray: I refer you to clause 19(4) which states:

Where the commission departs from the application of the rule set out in paragraph 2(a), the commission shall include the reasons for the departure in its report.

In your view, does that refer to any departure from the quotient or any departure from the 25-per-cent maximum?

Mr. Fritz: In my view, this section is not clear. I originally read paragraph (4) together with paragraph (3). That is to say, where you created a constituency with a deviation of greater than minus 25 per cent, you had to state reasons for the deviation.

As a result of reading the material from Mr. Milliken's presentation before this committee, I re-assessed subclause (4). I believe it may refer to the rule in paragraph (2)(a) as stated in relation to deviations from the quota. However, we should not be in a position where we must guess at the meaning of subclause (4). These requirements should be expressed in a clear way.

Senator Murray: The placing of that subclause, coming right after subclause (3) which deals with a deviation from the 25-per-cent maximum, indicates to me that the only requirement on the commission in that respect is to state reasons for departing from the 25-per-cent maximum. It is not an instruction that the commission must justify any deviation from the quotient.

In the margin alongside subclause (3) are the words, "Departure from rules". Alongside subclause (4), it states, "Reasons for departure".

I placed a call to Mr. Kingsley, the Chief Electoral Officer, to ask him how he intends to instruct the commissioners as to the meaning of that wording. If I receive a response from him, I will share it with the committee in due course.

[Traduction]

d'être contestées en vertu de la Charte. Est-ce que ce sont les seules dispositions du projet de loi qui semblent à votre avis poser un problème de ce point de vue?

M. Fritz: Oui, pour ce qui est de la loi elle-même. Par contre, en ce qui a trait aux agissements, je dois répondre que non. C'est la distinction que je ferai.

Le sénateur Murray: Vous voulez dire par là qu'un groupe de citoyens pourrait simplement contester l'article pertinent?

M. Fritz: Ils mettraient l'accent sur l'ampleur des écarts. En fait, ils contesteraient l'absence d'agissement par opposition à la loi elle-même.

Le sénateur Murray: Est-ce selon vous les conséquences de ne pas avoir une commission de délimitation des circonscriptions?

M. Fritz: Effectivement.

Le sénateur Murray: Toutefois, à votre avis, la disposition elle-même ne risque pas d'être contestée en vertu de la Charte?

M. Fritz: En tant que plaideur, je ne mettrai pas l'accent sur la loi elle-même mais sur l'action elle-même, ou l'inaction.

Le sénateur Murray: Je vous renvoie au paragraphe 19(4), qui dispose:

Si elle déroge à l'alinéa 2a), la commission en donne les motifs dans son rapport.

À votre avis, est-ce que l'on veut parler ici de toute dérogation par rapport au quotient ou de toute dérogation par rapport au maximum de 25 p. 100?

M. Fritz: Je considère que ce paragraphe n'est pas clair. À l'origine, j'ai interprété le paragraphe (4) en fonction du paragraphe (3). Cela veut dire en l'occurrence que lorsqu'on crée une circonscription qui s'écarte de plus de 25 p. 100, il faut en indiquer les raisons.

Après avoir lu la documentation présentée par M. Milliken à votre comité, j'ai réévalué le paragraphe (4). Je crois qu'il pourrait renvoyer à la règle de l'alinéa (2a) qui porte sur les dérogations par rapport au quotient. Il n'en reste pas moins que nous ne devrions pas avoir à deviner le sens du paragraphe (4). Ces exigences devraient être exprimées clairement.

Le sénateur Murray: Ce paragraphe, qui est placé immédiatement après le paragraphe (3) qui traite de la dérogation par rapport à un maximum de 25 p. 100, m'indique que la seule exigence imposée à la commission en la matière est d'indiquer les raisons d'une dérogation par rapport à ce maximum de 25 p. 100. Il ne s'agit pas d'une instruction donnée à la commission pour qu'elle justifie toute dérogation par rapport au quotient.

En marge du paragraphe (3) figure le terme «dérogation». En marge du paragraphe (4), le terme «motifs».

J'ai appelé M. Kingsley, le directeur général des élections, pour lui demander quelles étaient les instructions qu'il entendait donner aux commissaires concernant l'interprétation de cette disposition. Lorsqu'il me donnera sa réponse, je la ferai parvenir en temps utile au comité.

[Texte]

Senator Carstairs: My first question is with respect to the plans. You indicated that you were very concerned that specific reasons should be given for the one plan submitted, rather than a simple reference to the so-called criteria as set before them.

In past experience, that has not taken place. Essentially, the boundaries commissions have put forward a single plan and have said, "We have followed the rules and regulations as outlined in the act."

Do you not think that, perhaps, that was the reason for asking them to come up with three plans? That is to say, the formulation of the other two plans would force an explanation for approving one plan ahead of the other two.

I will give a specific example. The Winnipeg-St. James constituency boundary is often challenged. Traditionally it is structured to cross the river at some points and to stay on one side of the river at other points. There is a continual discussion of whether a community of interest exists for all people who live north of the Assiniboine River or whether the community of interest includes some residents on the north and some on the south side of the river.

That sort of question would justify devising three different plans in order to show cause for accepting one over the others, would it not?

Mr. Fritz: Facetiously, I could say your guess is as good as mine. However, to address your question in a more serious way, you will note that no reasons are required to be given for any of the plans. The requirement is simply that maps shall be provided.

Commissioners are not even required to engage in dialogue with the presenters at the hearings, although occasionally we do. A commissioner is only required to give reasons in the final stage of the report.

Your example may explain a potential reason for the requirement of three maps; however, that reasoning does not appear in the clause because reasons are not required at that stage at all. It simply requires three plans, three different lines on a map.

Senator Carstairs: You have said that section 51 of the Constitution, in your interpretation, requires interprovincial allocations but it does not mandate intraprovincial boundaries. Will you clarify that for me?

Mr. Fritz: I am getting somewhat beyond my depth because I do not know the status of constitutional conventions.

If you look at the original wording of section 51, which is found on page 5, its meaning becomes more clear:

On the Completion of the Census...and of each subsequent decennial Census, the Representation of the Four Provinces shall be readjusted by such Authority...

The rules relate to the interprovincial reallocation of seats.

[Translation]

Le sénateur Carstairs: Ma première question a trait aux plans. Vous avez indiqué que vous étiez fortement préoccupé par le fait qu'il convenait d'indiquer les raisons précises pour lesquelles un plan en particulier était précisé plutôt que de renvoyer simplement aux prétendus critères que les commissions doivent respecter.

Par le passé, ce n'est pas ce qui s'est fait. En gros, les commissions de délimitation des circonscriptions ont présenté un plan unique en déclarant: «Nous avons suivi les règles et les exigences exposées dans la loi.»

Ne croyez-vous pas que c'est éventuellement la raison pour laquelle on leur a demandé de présenter trois plans? Plus précisément, la formulation des deux autres plans les obligera à expliquer pour quelle raison elles ont choisi un plan plutôt que les deux autres.

Je vais vous donner un exemple précis. Les limites de la circonscription de Winnipeg-St. James sont souvent contestées. Traditionnellement, elles chevauchent la rivière en certains points et restent du même côté en d'autres. Il y a de constantes discussions pour savoir s'il y a une communauté d'intérêts entre tous les gens qui habitent au nord de la rivière Assiniboine ou si cette communauté d'intérêts englobe certains résidents situés au nord et au sud de la rivière.

N'est-ce pas là le genre de question qui justifierait que l'on conçoive trois plans différents afin de justifier pour quelle raison l'un d'entre eux est préféré aux autres?

M. Fritz: Si je voulais plaisanter, je vous répondrais que vos raisons seront les miennes. Toutefois, pour parler plus sérieusement, je vous fais remarquer qu'il n'est pas nécessaire de donner de raisons au sujet de l'un quelconque des plans. Il est tout simplement exigé que des cartes soient produites.

Les commissaires ne sont même pas tenus d'engager le dialogue avec les intervenants à l'audience, même si nous le faisons à l'occasion. Ils ne sont tenus de motiver leurs décisions qu'au stade du rapport définitif.

Votre exemple peut expliquer pour quelle raison on pourrait exiger trois cartes; toutefois, ce raisonnement n'apparaît pas dans l'article parce qu'il n'est pas besoin de motiver la décision à ce stade. On exige tout simplement trois plans, trois lignes différentes sur une carte.

Le sénateur Carstairs: Vous nous avez dit que selon votre interprétation, l'article 51 de la Constitution exigeait que l'on procède à des révisions interprovinciales mais non à des révisions à l'intérieur d'une même province. Pouvez-vous me donner des précisions sur ce point?

M. Fritz: Je sors un peu de mon domaine parce que je ne connais pas la situation exacte en ce qui a trait aux conventions constitutionnelles.

Si vous considérez la formulation originale de l'article 51, qui se trouve à la page 5, son sens devient plus clair:

Immédiatement après le recensement de ... et après chaque autre recensement décennal, la représentation des quatre provinces sera répartie de nouveau par telle autorité...

La règle s'applique à la répartition interprovinciale des sièges.

[Text]

The present form of section 51 has two rulings which are reflective of interprovincial reallocations. Although this section does not express the intent as clearly as the original version, it does attempt to capture the original version, which is focused on the interprovincial allocation of seats.

Senator Carstairs: Finally, you said there would be a real dilemma for commissioners faced with a set of rules on redistribution as well as the constitutional provisions for fairness and equity. Is that not the same dilemma facing them now? Do you see that dilemma as somewhat different under this legislation than the current legislation under which they are working?

Mr. Fritz: We faced that dilemma as a commission. We resolved it by developing boundaries which, in our view, met the constitutional requirements first and foremost. I do not believe that commissioners should be put in that position.

There is another aspect which I did not address in my paper because it deals with behind-the-scenes activity. In this last round, the various chairpersons of the provincial commissions were brought to Ottawa for a session with the Chief Electoral Officer. I have asked Justice Noble, the chairman of the Saskatchewan commission, whether any instructions were given at that session about constitutional requirements. The response was no.

Because of my familiarity with those constitutional requirements, our commission conducted business on the basis of those requirements. I plan to write an article this summer analyzing the work of the other commissions and looking at how many of them did not pay adequate attention to those constitutional requirements.

Professor Aucoin, who will be appearing here today, has alluded to the fact that the Nova Scotia commission did take into account those requirements. I was quite heartened by the fact that the Nova Scotia report gives reasons for the various constituencies. It appeared to me that they were attempting to conduct their affairs within the requirements of the Constitution. However, I have looked at a number of other reports which raised significant concerns as to whether sufficient heed was paid to constitutional requirements.

Commissions were given no instructions. Perhaps, because the commissioners are judges, it was assumed that they knew the law. That is an unfair assumption.

Senator Andreychuk: You say that Madam Justice McLachlin has made no comment about the 25-per-cent rule but that the minority opinions have commented.

Mr. Fritz: Yes, but they did it in terms of plus or minus 15 per cent.

Senator Andreychuk: The Court of Appeal, however, talked about 25 per cent. I have not read the Court of Appeal decision; that is my dilemma here. Are you saying that Madam Justice

[Traduction]

Sous sa forme actuelle, l'article 51 comporte deux règles qui s'appliquent aux révisions interprovinciales. L'intention du nouvel article n'est pas exprimée aussi clairement que dans la version originale, mais l'on s'efforce néanmoins de retrouver l'esprit de la version originale, qui met l'accent sur la répartition interprovinciale des sièges.

Le sénateur Carstairs: Vous nous avez dit enfin que les commissaires allaient faire face à un véritable dilemme entre les règles de répartition et les dispositions constitutionnelles visant à l'équité et à l'impartialité. Ne font-ils pas face au même dilemme à l'heure actuelle? Pensez-vous que ce dilemme soit bien différent aux termes de la présente législation par rapport à la législation actuelle qui régit leur action?

M. Fritz: En tant que commission, nous faisons face à un dilemme. Nous l'avons résolu en délimitant des circonscriptions qui répondaient avant tout aux exigences de la Constitution. Je ne pense pas que l'on devrait mettre les commissaires dans ce genre de situation.

Il y a un autre aspect que je n'ai pas évoqué dans mon mémoire parce qu'il porte sur les activités qui ont lieu en coulisses. Lors de la dernière ronde, les différents présidents des commissions provinciales ont été convoqués à Ottawa pour assister à une séance avec le directeur général des élections. J'ai demandé au juge Noble, le président de la commission de la Saskatchewan, si des instructions avaient été données au cours de cette séance au sujet des exigences constitutionnelles. Il m'a répondu que non.

Étant donné que j'étais familiarisé avec ces exigences constitutionnelles, notre commission a exercé ses activités en se fondant sur ces exigences. J'envisage de rédiger un article cet été pour analyser les travaux des autres commissions et examiner combien d'entre elles n'ont pas accordé toute l'attention nécessaire à ces exigences constitutionnelles.

Le professeur Aucoin, qui va comparaître aujourd'hui, a mentionné que la commission de la Nouvelle-Écosse avait effectivement tenu compte de ces exigences. J'ai été très heureux de constater que dans son rapport, la commission de la Nouvelle-Écosse motive les choix faits pour les différentes circonscriptions. Il m'apparaît qu'elle s'est efforcée d'exercer ses activités en se conformant aux exigences de la Constitution. J'ai cependant examiné un certain nombre d'autres rapports qui nous amènent à nous demander sérieusement si l'on a bien accordé suffisamment d'attention aux exigences constitutionnelles.

Les commissions n'ont reçu aucune instruction. Il est possible qu'étant donné que les commissaires sont des juges on ait pris pour acquis qu'ils connaissaient la loi. C'est leur faire trop d'honneur.

Le sénateur Andreychuk: Vous nous dites que la juge McLachlin n'a fait aucun commentaire au sujet de la règle des 25 p. 100 mais que les juges minoritaires en ont fait.

M. Fritz: Oui, mais ils ont parlé de plus ou moins 15 p. 100.

Le sénateur Andreychuk: La Cour d'appel, toutefois, a parlé de 25 p. 100. Je n'ai pas lu l'arrêt de la Cour d'appel, c'est mon problème ici. Entendez-vous par là que la juge McLachlin a

[Texte]

McLachlin implicitly ruled out the 25-per-cent principle because she stated her own principles? Is that correct?

Mr. Fritz: One must be careful in trying to develop implicit guidance from the judgment. One cannot say that she intentionally steered clear of plus or minus 25 per cent and from giving that a seal of approval. One can only say that she did not refer to any numerical deviation as being acceptable. Her focus was on a principled movement and not a numerical deviation.

Senator Andreychuk: To follow that thread, if the Court of Appeal said that 25 per cent was an acceptable principle, where are we left then?

Mr. Fritz: I believe that would be an incorrect statement about the Court of Appeal decision as well.

Senator Andreychuk: I am lacking the Court of Appeal decision. How do you tie the two together? Are we left, then, with Madam Justice McLachlin's principles as the definitive word up to this point?

Mr. Fritz: Yes, I view her statement as the definitive word.

Senator Andreychuk: The Court of Appeal judgment is not to be taken into account on the point of numerical deviation?

Mr. Fritz: That is correct.

Senator Andreychuk: How do you come to that conclusion?

Mr. Fritz: If she wanted to put her seal of approval on a numerical deviation, she would have done so expressly, but she did not.

I say that as someone who was involved in the litigation. When I first started down this path of developing an interest in this area, I was a person who strongly believed in one person, one vote. As I worked more and more in the area, I became less concerned. There is no question that "one person, one vote" is an important principle, but as Madam Justice McLachlin has done, I have become accepting of a principled deviation. Practical aspects come into play in terms of disallowing constituencies which are not exactly equal.

I could give you an example which was presented at a California conference recently. One speaker told us that, in the last redistribution in California, the districts there were all within five. He then paused and said, "That is not plus or minus 5 per cent; that is 5 people."

You could give a computer the job of developing constituencies in that fashion. I have heard of examples in the United States where an apartment block is divided between two constituencies. That, to me, does not make any sense. Boundaries must have delineations which follow, for example, major city streets, river courses, et cetera. From a practical level, one must recognize there will be deviations. More particularly, there may be instances where community of interest, rate of growth, and the other factors

[Translation]

implicitement mis de côté le principe des 25 p. 100 en établissant ses propres principes? Est-ce bien ça?

M. Fritz: Il faut éviter soigneusement de tirer des conclusions implicites de cet arrêt. On ne peut pas dire qu'elle ait délibérément écarté la règle des plus ou moins 25 p. 100 et qu'elle a refusé de l'entériner. On peut simplement affirmer qu'elle n'a mentionné aucun chiffre pour ce qui est des dérogations acceptables. Elle s'est fondée sur les principes et non pas sur des chiffres.

Le sénateur Andreychuk: À partir de là, si la Cour d'appel a déclaré que la règle des 25 p. 100 était acceptable, que va-t-il se passer?

M. Fritz: Je ne crois pas non plus que l'on puisse affirmer cela au sujet de l'arrêt de la Cour d'appel.

Le sénateur Andreychuk: Je n'ai pas l'arrêt de la Cour d'appel. Comment concilier les deux choses? Le mot de la fin a-t-il donc été dit par la juge McLachlin lorsqu'elle a exposé ses principes?

M. Fritz: Oui, je considère que c'est elle qui a eu le dernier mot.

Le sénateur Andreychuk: On ne doit donc pas tenir compte de l'arrêt de la Cour d'appel pour ce qui est de l'écart numérique?

M. Fritz: C'est exact.

Le sénateur Andreychuk: Comment en arrivez-vous à cette conclusion?

M. Fritz: Si elle avait voulu entériner cet écart numérique, elle l'aurait fait expressément, ce qu'elle n'a pas fait.

Je le dis en ma qualité d'intervenant dans ce procès. Lorsque j'ai commencé à m'intéresser à la question, j'étais fermement partisan du principe: une personne, une voix. À mesure que j'avancais dans le domaine, j'en suis devenu moins sûr. Il est indéniable que le principe «une personne, une voix» est important, mais comme l'a fait la juge McLachlin, j'en suis venu à accepter des dérogations au nom des principes. Des considérations pratiques viennent jouer lorsqu'il s'agit d'accorder des dérogations dans des circonscriptions qui ne sont pas toutes exactement égales.

Je vais vous citer un exemple qui nous a été donné récemment lors d'une conférence en Californie. L'un des orateurs a déclaré que lors de la dernière révision qui a eu lieu en Californie, les circonscriptions étaient toutes égales à cinq près. Il a fait une pause et a ajouté: «Pas à plus ou moins 5 p. 100, à cinq personnes près.»

On peut demander à un ordinateur de découper les circonscriptions de cette façon. J'ai entendu parler de cas aux États-Unis où un immeuble chevauchait deux circonscriptions. Pour ma part, ça n'a aucun sens. Les limites doivent correspondre, par exemple, aux grandes rues de la ville, aux cours des rivières, et cetera. Sur le plan pratique, il faut bien avouer qu'il doit y avoir des dérogations. Plus précisément, il peut y avoir des cas où la communauté d'intérêts, le taux de croissance ou les autres facteurs

[Text]

listed by Madam Justice McLachlin, are appropriate criteria to move off the pure notion of representation by population.

Although I was initially disappointed with the decision from the Supreme Court of Canada, I have now been able to accommodate it. However, I can only do that by describing the process in terms of principles and not in numbers.

Senator Andreychuk: From a practical point of view, you said I should not draw implicit conclusions, but that is what you have done. You said that Madam Justice McLachlin surely received a judgment which was discussing numericals, the minority decision talks about numericals, and yet she does not. I must draw some conclusion from that. I draw the conclusion, as you have, that she did not want to go with the numerical route. Am I not doing that implicitly?

Mr. Fritz: You must recognize the way the action went forward. There was no trial in the case. There was only argument at the Court of Appeal and then at the Supreme Court of Canada.

We did not know what the Supreme Court of Canada would come down with in terms of the principles. We were at a loss when we were developing the case. How could we anticipate what the Supreme Court of Canada would set out as the guidelines in the future? We did not have any precedents in Canada to help us in that regard.

We had a decision of Justice McLachlin in British Columbia, but she did not directly refer to a percentage. Many other people have read that judgment as an acceptance of a deviation of plus or minus 25 per cent.

We were breaking new ground and feeling our way forward. I do not think we anticipated the approach that she developed in her judgment. Having done that, I find, personally I can work with it.

Senator Andreychuk: What guiding principles should be used? She has, in essence, answered that.

Mr. Fritz: Yes.

The Chairman: The Court of Appeal, under section 1, found that special treatment for northern ridings was constitutionally acceptable and no issue is taken on that point. That is perhaps your answer to the problem of procedure.

The main focus is on the southern ridings which the Court of Appeal found violates section 3 of the Charter. I should like to know more about that.

You do not have to convince me that it should be one person, one vote. That is a beautiful slogan, but you say that this is pure theory because that it is not always possible to have one person, one vote.

[Traduction]

mentionnés par la juge McLachlin sont des critères appropriés qui permettent de s'écarter de la notion pure de représentation en fonction de la population.

J'ai regretté au départ la décision prise par la Cour suprême du Canada, mais j'ai pu m'en accommoder. Toutefois, je n'ai pu le faire qu'en décrivant le mécanisme sur le plan des principes et non pas d'une façon chiffrée.

Le sénateur Andreychuk: Dans la pratique, vous me dites que je ne devrais pas tirer de conclusions implicites, mais c'est pourtant ce que vous faites. Vous nous dites que la juge McLachlin a sûrement reçu un arrêt qui mentionnait des chiffres, que le jugement minoritaire mentionne des chiffres et pourtant elle n'en parle pas. Je dois en tirer une conclusion. J'en tire la conclusion, comme vous l'avez fait, qu'elle ne voulait pas de solution chiffrée. Est-ce que je ne fais pas ainsi une déduction implicite?

M. Fritz: Il vous faut bien voir de quelle façon l'action en justice s'est déroulée. Il n'y a pas eu de procès en première instance. On a uniquement entendu les arguments de droit devant la Cour d'appel puis devant la Cour suprême du Canada.

Nous ne savons pas ce qu'aurait pu décider la Cour suprême du Canada sur le plan des principes. Nous ne savons pas ce qui nous attendait lorsque nous avons instruit l'affaire. Comment aurions-nous pu prévoir que la Cour suprême du Canada allait fixer les lignes de conduite pour l'avenir? Nous n'avions pas de précédents au Canada susceptibles de nous aider sur ce point.

Nous avons la décision de la juge McLachlin en Colombie-Britannique, mais elle n'avait pas directement mentionné un pourcentage. De nombreuses autres personnes avaient vu dans ce jugement l'acceptation d'un écart de plus ou moins 25 p. 100.

Nous avançons en terrain inconnu en tâtonnant. Nous n'avons pas pu prévoir la solution qu'elle a élaborée dans son jugement. Cela dit, je considère personnellement que je peux m'en accommoder.

Le sénateur Andreychuk: Quels sont les principes directeurs qui doivent nous guider? Elle a essentiellement apporté une réponse sur ce point.

M. Fritz: Oui.

Le président: Aux termes de l'article 1, la Cour d'appel a jugé que le traitement spécial accordé aux circonscriptions du nord était constitutionnellement acceptable et ce point n'est pas contesté. C'est peut-être votre réponse au problème posé par la procédure.

L'accent est mis surtout sur les circonscriptions du sud qui, selon la Cour d'appel, enfreignent l'article 3 de la Charte. J'aimerais que vous nous en disiez un peu plus sur ce point.

Vous n'avez pas besoin de me convaincre que le principe doit être celui d'un vote par personne. C'est une belle maxime, mais vous nous dites que cela reste purement théorique parce qu'il n'est pas toujours possible d'appliquer le principe qui veut que chaque personne ait le même vote.

[Texte]

In your thesis, there is no such thing as a decision of the Supreme Court based on a number. It is on a principle. Is that correct?

Mr. Fritz: That is correct.

The Chairman: Which principle is it?

Mr. Fritz: The Charter-protected right to vote is the right to effective representation.

The Chairman: There is no doubt about that.

Mr. Fritz: That is correct. In developing and ensuring effective representation, that one is not hidebound by the parity of voting power. It is the prime factor, but the commissions can consider other criteria which enables them to move off parity of voting power in constructing the constituencies.

The Chairman: I hope you are right on this because 25 per cent is very high. The question is: Was there a ruling on this, yes or no? You say no.

Mr. Fritz: Yes, that is correct.

The Chairman: I do not want to enter into a debate on this topic, but you believe there was no Supreme Court ruling, either implicitly or expressly, on the number. Is that your thesis?

Mr. Fritz: That is correct. In fact, it is not *my* thesis. The Nova Scotia terms of reference also are based on the same reading of that judgment.

Senator Andreychuk: I want to follow up on that. You are saying that the Supreme Court of Canada protected the right to vote, but the right to vote is not equality of voting power per se, but rather the right to effective representation.

Mr. Fritz: That is right. If you look at the way in which Bill C-69 has been drafted, that concept is put first and foremost in clause 19.

The Chairman: Thank you very much for this interesting debate.

We will now hear from Professor Aucoin who was a member of the Lortie commission and has experience in the field of electoral law and elections in general.

Professor Peter Aucoin, Department of Political Science, Dalhousie University: I also sat on two federal electoral boundary commissions for Nova Scotia, each of which was aborted.

I regret that I have no text to provide to you today. Although I made every effort, family reasons and some pressing university business meant I could not do so within the required time.

Bill C-69 contains a number of provisions which constitute an improvement to the process of drawing electoral boundaries. The following are improvements of some sort: first, the time to complete the process would be reduced; second, boundaries could be redrawn more frequently than every decade; third, additional public hearings could be held following substantial revision to

[Translation]

Selon votre thèse, l'arrêt de la Cour suprême n'est aucunement fondé sur un chiffre. Il s'appuie sur des principes. C'est bien ça?

M. Fritz: C'est exact.

Le président: De quel principe s'agit-il?

M. Fritz: Le droit de vote protégé par la Charte et le droit à une représentation effective.

Le président: C'est indéniable.

M. Fritz: C'est bien cela. Lorsqu'on conçoit et lorsqu'on garantit une représentation effective, on n'est pas limité par la parité du pouvoir électoral. C'est le facteur primordial, mais les commissions peuvent tenir compte d'autres critères qui leur permettent de s'écarter de la parité du pouvoir électoral lorsqu'elles délimitent les circonscriptions.

Le président: J'espère que vous avez raison sur ce point parce que 25 p. 100, c'est très élevé. La question est la suivante: Une décision a-t-elle été prise à ce sujet, oui ou non? Vous dites que non.

M. Fritz: Oui, c'est exact.

Le président: Je ne veux pas me lancer dans un débat sur la question, mais vous considérez que la Cour suprême n'a pas tranché, que ce soit expressément ou implicitement, en ce qui a trait au chiffre. C'est bien votre thèse?

M. Fritz: C'est exact. En réalité, ce n'est pas *ma* thèse. Le mandat de la commission de la Nouvelle-Écosse témoigne lui aussi de cette même interprétation de l'arrêt.

Le sénateur Andreychuk: J'aimerais enchaîner sur ce point. Vous nous dites que la Cour suprême du Canada a protégé le droit de vote, mais que le droit de vote n'est pas l'égalité du pouvoir électoral en soi, mais plutôt le droit à une représentation effective.

M. Fritz: C'est exact. Regardez comment a été rédigé le projet de loi C-69, vous verrez que ce principe est placé au-dessus de tous les autres à l'article 19.

Le président: Je vous remercie beaucoup pour cet intéressant débat.

Nous allons maintenant entendre le professeur Aucoin, qui a été membre de la commission Lortie et qui a une certaine expérience dans le domaine de la loi électorale et des élections en général.

Le professeur Peter Aucoin, Département des sciences politiques, université Dalhousie: J'ai aussi siégé au sein de deux commissions de délimitation des circonscriptions électorales fédérales de la Nouvelle-Écosse, qui toutes deux ont avorté.

Je regrette de ne pas avoir de texte à vous remettre aujourd'hui. J'ai pourtant fait le maximum pour y parvenir, mais des raisons familiales et certaines affaires pressantes à l'université m'ont empêché d'y parvenir dans les délais requis.

Le projet de loi C-69 contient un certain nombre de dispositions qui représentent une amélioration de la procédure de délimitation des circonscriptions électorales. Voici en quelque sorte quelles sont ces améliorations: tout d'abord, la durée du déroulement de la procédure va être réduite; en second lieu, les limites pourront être révisées avec une fréquence plus grande que tous les 10 ans;

[Text]

initial proposals; fourth, the boundaries of constituencies would have to be justified; and, fifth, the provisions for Commons committee hearings would be eliminated.

I have grave reservations about a number of other provisions, especially when their cumulative effects are considered. These include, first, the 25 per cent plus-or-minus deviation from the electoral quota which the commissions may use; second, the provisions that permitted commissions to exceed the 25 per cent deviation in extraordinary circumstances; third, the provision that boundaries not be redrawn following the decennial census, except as required by the Speaker and the Chief Electoral Officer, where a province has the same number of seats and all constituencies are within 25 per cent of the province's electoral quota; fourth, the separation of geography from community of interest criteria; fifth, the definition of community of interest; and, sixth, the requirement for a redrawing of boundaries only where a community of interest, geography or probable substantial increases of population are sufficiently significant. Let me briefly deal with each of these six reservations.

I must admit, I am not a constitutional lawyer. However, I do recall reading, either in the *Dixon* case or in the *Carter* case, references to the 25-per-cent deviation as being either reasonable or tolerable. While the previous witness was speaking, I was desperately trying to find that reference in the *Carter* decision and I could not do so. That is partly because I am not familiar with reading court decisions of that sort.

However, leaving the limit at this level does not secure effective representation to the degree either desirable or possible. Since the courts have declared that relative parity of voting power is the first condition of effective representation, this limit of 25 per cent fails to advance the principle of effective representation.

The Lortie commission recommended moving to a 15-per-cent limit. We have followed Australia's system on these matters. Australia is comparable in terms of traditions, as well as geography and demography. Australia has moved from 20 per cent to 10 per cent.

It is possible to move to at least 15 per cent and still secure effective representation that encompasses "community of interest" considerations. Of course, there are trade-offs in these respects. These are trade-offs that must be governed by first principles, the most crucial of which is relative equality of the vote.

[Traduction]

troisièmement, des audiences publiques supplémentaires pourront être tenues à la suite d'une révision substantielle des propositions initiales; quatrième, les limites des circonscriptions devront être justifiées; enfin, cinquièmement, les dispositions s'appliquant aux audiences du comité de la Chambre des communes seront supprimées.

J'ai de sérieuses réserves à faire au sujet d'un certain nombre d'autres dispositions, notamment lorsqu'on tient compte de leur effet cumulatif. Il s'agit, en premier lieu, de la dérogation de plus ou moins 25 p. 100 par rapport au quotient électoral dont peuvent se prévaloir les commissions; en second lieu, des dispositions qui autorisent les commissions à dépasser cet écart de 25 p. 100 dans des circonstances extraordinaires; troisièmement, de la disposition selon laquelle, dans les provinces qui conservent le même nombre de sièges et au sein desquelles toutes les circonscriptions se situent dans la fourchette des 25 p. 100 par rapport au quotient électoral de la province, les limites des circonscriptions électorales ne soient pas révisées à la suite du recensement décennal à moins que le président de la Chambre et que le directeur fédéral des élections n'en fasse la demande; quatrième, du fait que le critère de la communauté d'intérêts ne tienne pas compte des considérations géographiques; cinquièmement, de la définition de la communauté d'intérêts; enfin, sixièmement, de l'exigence selon laquelle les limites ne peuvent être révisées que lorsque les considérations liées à la communauté d'intérêts, la géographie ou une augmentation probablement importante de la population se révèlent suffisamment importantes. Je vais aborder brièvement chacune de ces six réserves.

Je dois reconnaître que je ne suis pas un constitutionnaliste. Je me souviens cependant d'avoir lu, soit dans l'arrêt *Dixon*, soit dans l'arrêt *Carter*, qu'un écart de 25 p. 100 était raisonnable ou tolérable. Pendant la comparution du témoin précédent, j'ai cherché désespérément à retrouver cette référence dans l'arrêt *Carter* et je n'ai pas pu y parvenir. Cela vient en partie du fait que je ne suis pas familiarisé avec la lecture de décisions judiciaires de ce type.

Il n'en reste pas moins que lorsqu'on fixe la barre à ce niveau on ne garantit pas une représentation effective, que ce soit dans le domaine du souhaitable ou du possible. Les tribunaux ayant déclaré que la parité relative du pouvoir électoral est la première condition d'une représentation effective, cette limite de 25 p. 100 ne répond pas au principe de la représentation effective.

La commission Lortie a recommandé que l'on ramène ce chiffre à 15 p. 100. Nous avons suivi l'exemple australien en la matière. L'Australie nous est comparable sur le plan des traditions, de la géographie et de la démographie. L'Australie est passée de 20 p. 100 à 10 p. 100.

Il est possible de ramener au moins ce chiffre à 15 p. 100 tout en garantissant une représentation effective qui tienne compte des considérations liées à la «communauté d'intérêts». Bien entendu, il faut faire des compromis dans ce genre de choses. Il y a des compromis qui doivent s'appuyer sur les grands principes, le premier d'entre eux étant l'égalité relative du vote.

[Texte]

The second point relates to the inclusion of the "extraordinary circumstances" clause. The insertion of this provision, in a 1986 amendment to the law, was a major determinant of lessening adherence to voter quality in the drawing of boundaries and subsequent readjustments of boundaries.

Although this bill includes a statement of the criteria to be applied in the application of this provision in contrast to the existing legislation, this hardly justifies its continuation. Indeed, the House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs, in its 51st report tabled on November 25, 1994, recommended that this clause be deleted.

The point to be made is that such a provision is not required. Only one of the five constituencies created under the 1986 provision, namely Labrador, is among the 10 largest constituencies in Canada in terms of size and territory. The other nine fall within the 25-per-cent limit. Indeed, 6 of them are under 15 per cent and one is at 15.8 per cent.

It should also be noted that the creation of Labrador as a separate constituency, with a population of 61.4 per cent below the provincial electoral quota, resulted in the simultaneous creation of St. John's East with a population at 28.8 per cent above this quota and, thereby, a population three times larger than that of Labrador.

It is also relevant that Australia has four constituencies with territories larger than Labrador. Neither Australia nor the United States, each with several territorially large constituencies, has considered it necessary to adopt a similar provision.

Finally, it must be noted that the population of most northern constituencies is concentrated and, increasingly so, in relatively few centres, although these centres are widely dispersed. In short, geographic size is not the obstacle to constituency service that it once was, given technological advances in transportation and communications. There are administrative ways to deal with the issues of geographic size in regard to effective representation.

The third concern is maintaining existing boundaries after a decennial census, a point with which Professor Courtney dealt at length this morning. This provision entirely ignores the first condition of effective representation, namely relative parity of voting power. It does so simply to preserve the status quo in boundaries wherever possible. It gives the Speaker and Chief Electoral Officer discretion to require a redrawing of boundaries, but, as Professor Courtney has pointed out, no principles or criteria are specified to guide the exercise of this discretionary power.

[Translation]

Le second point a trait à l'ajout de la clause portant sur les «circonstances extraordinaires». L'insertion de cette disposition, dans une modification apportée en 1986 à la loi, a joué un rôle clé pour minimiser l'influence du principe de l'égalité des votes dans le découpage des circonscriptions et la révision ultérieure de leurs limites.

Certes, ce projet de loi prévoit qu'il faut énoncer les critères d'application de cette disposition, contrairement à ce qui se passait auparavant, mais cela n'en justifie pas pour autant le maintien. D'ailleurs, le comité permanent de la Chambre des communes de la procédure et des affaires de la Chambre a recommandé, dans son 51^e rapport déposé le 25 novembre 1994, que cette disposition soit abrogée.

Il faut dire ici que cette disposition n'est pas nécessaire. Une seule des cinq circonscriptions créées en vertu de la disposition de 1986, soit le Labrador, fait partie des 10 plus grandes circonscriptions au Canada sur le plan de la taille et de la superficie. Les neuf autres se situent dans la limite des 25 p. 100. En fait, six d'entre elles se situent dans la limite des 15 p. 100 et une autre est à 15,8 p. 100.

Il convient aussi de signaler que la création du Labrador en tant que circonscription distincte comptant une population inférieure de 61,4 p. 100 au quotient électoral de la province, a entraîné la création simultanée de St. John's Est avec une population supérieure de 28,8 p. 100 à ce quotient soit, par conséquent, trois fois supérieure à celle du Labrador.

Il est aussi pertinent de relever que l'Australie possède quatre circonscriptions d'une superficie supérieure à celle du Labrador. Ni l'Australie, ni les États-Unis, qui possèdent plusieurs circonscriptions ayant une grande superficie, n'ont jugé nécessaire d'adopter une disposition similaire.

Enfin, il convient de noter que la population de la plupart des circonscriptions du nord est concentrée, et cela de plus en plus, dans quelques centres relativement peu nombreux, même si ces centres sont largement dispersés. Bref, la taille géographique ne s'oppose plus comme avant à ce que l'on puisse desservir la circonscription étant donné les progrès techniques réalisés dans le domaine du transport et des communications. Il y a des moyens administratifs d'aborder les questions liées à la taille d'une circonscription pour ce qui est de garantir une représentation effective.

La troisième préoccupation porte sur le maintien des limites existante après un recensement décennal, question dont a longuement traité le professeur Courtney ce matin. Cette disposition ne tient pas compte de la première condition de la représentation effective, soit la parité relative du pouvoir électoral. On n'agit ainsi que pour préserver le statu quo dans toute la mesure du possible quant aux limites des circonscriptions. On confère au président et au directeur général des élections le pouvoir discrétionnaire d'exiger une révision des limites des circonscriptions mais, comme l'a fait remarquer le professeur Courtney, aucun principe et aucun critère n'est spécifié pour guider l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire.

[Text]

Combined with the 25-per-cent deviation permitted, the underlying bias in favour of maintaining existing boundaries and other provisions and the extraordinary clause, this provision could not but undermine adherence to the principle of effective representation.

The reported justification, namely to save money, ignores the fact that cost-effective management measures can easily be taken to have commissions redraw boundaries in cases where minor adjustments are required, especially as this applies in the smaller provinces, while at the same time pursuing economy in their operations.

It also ignores the principal advantage of more frequent readjustments accepted in the proposal to have boundaries redrawn between decennial censuses, namely that minor changes made more frequently avoid the need for more disruptive and costly changes at a later date. The experience in other jurisdictions makes that point very clear.

Fourth, I am concerned about separating geography from community of interest in the way in which it is stated in the bill. The bill separates geographic size from communities of interest in two provisions, in the extraordinary clause noted above and in the provision that outlines the factors to be considered in determining reasonable electoral districts.

In the second instance, the bill presents a bias in favour of "sparsely populated rural and northern regions of the province". This bias is separated from community-of-interest considerations even though its definition of community of interest also includes "the urban or rural characteristics of a territory" and "access to means of communication and transport."

In so doing, I suggest that it misrepresents the concept of community of interest as it should apply to the question of effective representation.

Effective representation allows for deviations from the electoral quota in order to enable commissions to draw electoral boundaries in a way that structure territorially defined political units of representation as communities of interest.

The courts have acknowledged that a number of criteria may be applied in so doing, but they have not suggested that precedence be given to any single criterion or set of criteria. By separating out geographic size in proposed section 19(2)(b)(ii), the bill does precisely that. One is reminded of the famous American Supreme Court judge's point that electoral districts are not drawn to represent trees. Some voters are to be given preference simply by virtue of their residence in certain areas of a province.

[Traduction]

Cette disposition, qui vient s'ajouter à la dérogation de 25 p. 100 qui est autorisée, au préjugé favorable au maintien des limites existantes, à d'autres dispositions ainsi qu'à la clause des circonstances extraordinaires, ne peut que miner l'application du principe de la représentation effective.

La justification avancée, qui est d'économiser de l'argent, ne tient pas compte du fait que des mesures de rentabilisation de la gestion peuvent facilement être prises pour faire en sorte que les commissions révisent les limites lorsque des ajustements mineurs sont nécessaires, notamment lorsque cela s'applique aux plus petites provinces, tout en réalisant en même temps des économies de fonctionnement.

On ne tient pas compte non plus du grand avantage que présentent de fréquents réajustements acceptés lorsque les limites sont révisées entre deux recensements décennaux, étant donné que des changements mineurs bien plus fréquents évitent de procéder à des bouleversements plus coûteux à une date ultérieure. Les expériences qui ont pu être faites ailleurs nous l'enseignent clairement.

Quatrièmement, je n'aime pas que l'on sépare les considérations géographiques de la définition de la communauté d'intérêts comme on le fait dans le projet de loi. Ce projet de loi établit une séparation entre la taille géographique et la communauté d'intérêts dans deux dispositions, soit la clause des circonstances extraordinaires dont nous avons parlé précédemment et dans la disposition qui précise les facteurs dont il faut tenir compte pour déterminer les limites raisonnables des circonscriptions électorales.

Dans le second cas, le projet de loi fait état d'un préjugé en faveur des «circonscriptions dans les régions peu peuplées, rurales ou septentrionales de la province». Ce préjugé est énoncé en dehors des considérations liées à la communauté d'intérêts même si la définition de cette communauté d'intérêts englobe aussi «le caractère urbain ou rural d'un territoire» et «l'accès aux moyens de communication et de transport.»

Je prétends qu'en agissant ainsi on représente mal la notion de communauté d'intérêts telle qu'elle doit s'appliquer à la question de la représentation effective.

Le principe de la représentation effective prévoit que l'on peut s'écarter du quotient électoral afin de permettre aux commissions de délimiter les circonscriptions électorales de manière à établir des unités de représentation politique définies territorialement qui constituent des communautés d'intérêts.

Les tribunaux ont reconnu que pour ce faire il fallait appliquer un certain nombre de critères, mais ils n'ont pas proposé que l'on accorde la primauté à un critère en particulier ou à un ensemble de critères. En séparant la taille géographique dans le projet de sous-alinéa 19(2)(b)(ii), c'est pourtant exactement ça que fait le projet de loi. On se souviendra de la réflexion célèbre d'un juge de la Cour suprême américaine, qui a déclaré que les circonscriptions électorales n'étaient pas délimitées en vue de représenter des arbres. Certains électeurs vont être privilégiés tout simplement parce qu'ils résident dans certaines régions de la province.

[Texte]

The definition of "community of interest" relates to effective representation as presented by the separation of geographic size from community of interest. The definition of "community of interest" offered in this bill has two additional components which are at odds with the proper determination of effective representation.

First, there is an explicit bias in favour of existing or traditional boundaries of electoral districts. In the Carter case, Justice McLachlin stated that inequities in our voting system should not be accepted merely because they have historic precedent.

Second, there is an implied bias in favour of rural areas by virtue of the distinction made between urban and rural areas. This also gives preference to some voters simply by virtue of their residence.

The attempt in the bill to be more precise about community of interest indicates a misunderstanding of what constitutes community of interest in relation to effective representation. The concept of community of interest is not something that necessarily presupposes the over-representation of a territorially defined area by allowing an area to be under the electoral quota. This is sometimes the result. However, it does not logically follow from the definition of "effective representation".

Just the opposite could be the case. For instance, an area can be included, for community of interest reasons, in an electoral district whose population makes it under-represented; that is to say, it would have a population above the electoral quota.

The application of a concept and principle of community of interest should thus be neutral in relation to the electoral quota. When taken seriously, as an essential component of effective representation, its application need not be regarded as intention with the first condition of effective representation, namely relative parity of voting power. In some cases, boundaries for a province can be drawn in ways that meet the realities of community of interest and require no major deviations from the electoral quota. Particular examples are found in the experiences of both Manitoba and Saskatchewan.

The point to be emphasized here is, as the Lortie Commission made clear, effective representation requires that boundaries be drawn in ways that best secure both voter equality and community of interest. This may require deviation from absolute voter equality but these deviations could be both ways, that is, above as well as below the quota.

However, in cases where it goes below the quota, there is an effect elsewhere, as previous speakers have noted. If some constituencies are below the quota, then others must be above it. This obvious point often seems to escape those who were not involved in drawing electoral boundaries for a whole province. It is certainly a point that escapes most of the citizens and MPs who

[Translation]

La définition de la «communauté d'intérêts» renvoie à une représentation effective dans laquelle la taille géographique est séparée de la communauté d'intérêts. La définition de la «communauté d'intérêts» qui est présentée dans ce projet de loi comporte deux éléments supplémentaires qui ne concordent pas avec une bonne détermination de la représentation effective.

Tout d'abord, il y a un préjugé explicite en faveur des limites existantes ou traditionnelles des circonscriptions électorales. Dans l'arrêt Carter, la juge McLachlin a déclaré que les iniquités de notre système électoral ne devraient pas être acceptées pour la seule raison qu'elles avaient des précédents historiques.

En second lieu, il y a un préjugé implicite en faveur des régions rurales en vertu de la distinction qui est faite entre régions urbaines et régions rurales. Là aussi, certains électeurs sont privilégiés par le seul fait de leur résidence.

L'effort qui est fait dans ce projet de loi pour être plus précis au sujet de la communauté d'intérêts montre que l'on a mal compris ce qui constitue la communauté d'intérêts du point de vue de la représentation effective. La notion de communauté d'intérêts ne présuppose pas nécessairement que l'on va surreprésenter un secteur délimité territorialement en permettant à une région de se situer en-dessous du quotient électoral. C'est parfois le résultat obtenu. Toutefois, cela ne découle pas logiquement de la définition de la «représentation effective».

Ce pourrait être le contraire. Ainsi, un secteur peut être annexé, pour des raisons de communauté d'intérêts, à une circonscription électorale dont la population fait en sorte qu'il est sous-représenté; en l'occurrence, il faudrait qu'elle ait une population se situant au-dessus du quotient électoral.

L'application de la notion et du principe de communauté d'intérêts doit donc être neutre par rapport au quotient électoral. Lorsqu'il est appliqué sérieusement, en tant que composante essentielle de la représentation effective, ce principe ne doit pas être considéré comme l'intention d'établir la première condition de la représentation effective, soit la parité relative du pouvoir électoral. Dans certains cas, les limites à l'intérieur d'une province peuvent être tracées d'une façon qui tienne compte des réalités de la communauté d'intérêts sans exiger d'écarts importants par rapport au quotient électoral. Cette situation est illustrée par les exemples du Manitoba de la Saskatchewan.

Le point important ici, comme l'a bien indiqué la commission Lortie, c'est que pour qu'il y ait une représentation effective, il faut que les limites soient tracées de la façon qui garantissent le mieux à la fois l'égalité des électeurs et la communauté d'intérêts. Il faudra peut-être pour cela s'écarter de l'égalité absolue des électeurs, mais ces dérogations peuvent aller dans les deux sens, soit au-dessus ou au-dessous du quotient.

Toutefois, si l'on tombe dans certains cas au-dessous du quotient, il y a des répercussions ailleurs, comme l'ont relevé les intervenants précédents. Si certaines circonscriptions se situent au-dessous du quotient, il faut alors que d'autres se retrouvent au-dessus. Cette réalité évidente semble souvent échapper aux gens qui n'ont pas participé à la délimitation des circonscriptions

[Text]

appear before electoral boundary commissions, as they are invariably concerned only with their own constituency.

Indeed, it is too often ignored that demands for the effective representation of one area for geographic or community of interest reasons can adversely affect the effective representation of another area for geographic or community of interest reasons. That is to say, more than mere numbers are at stake. Geography and community of interest are not only at play for areas wanting a smaller population.

Finally, the bill requires that boundaries be changed only where community of interest, geography or probable increases of population are sufficiently significant. This provision does violence to the principle of effective representation in at least two ways: First, it ignores the requirement that relative parity of voting power be the first condition of effective representation; second, it ignores the requirement that all deviations from absolute voter parity be justified in relation to effective representation.

Let me quote from the *Carter* decision. Justice McLachlin states:

Relative parity of voting power is a prime condition of effective representation. Deviations from absolute voter parity, however —

That is to say, any movement from zero. Justice McLachlin continues:

— may be justified on the grounds of practical impossibility or the provision of more effective representation.

It emerges therefore that deviations from absolute voter parity —

Again, I underline that notion given a previous discussion in this committee. The judgment continues:

— may be justified on the grounds of practical impossibility or the provision of more effective representation.

This provision ignores the requirement that all deviations from absolute voter parity be justified in relation to effective representation. If changes in population have occurred since boundaries were drawn, then past justification simply will not do. They need to be re-justified.

There is an irony here in that this provision flies in the face of the recognition in the bill of the need for more frequent readjustment.

[Traduction]

électorale de l'ensemble d'une province. C'est évidemment une réalité qui échappe à la plupart des citoyens et des députés qui comparaissent devant les commissions de délimitation des circonscriptions électorales, étant donné qu'ils se préoccupent invariablement de leurs propres circonscriptions.

En fait, on oublie bien trop souvent que les revendications d'une représentation effective dans un secteur pour des raisons de géographie ou de communauté d'intérêts peuvent avoir des répercussions négatives sur la représentation effective dans un autre secteur pour les mêmes raisons de géographie ou de communauté d'intérêts. Cela veut dire qu'il n'y a pas que de simples chiffres qui sont en jeu. Les considérations liées à la géographie ou à la communauté d'intérêts ne jouent pas seulement dans les régions qui veulent une plus petite population.

Enfin, le projet de loi exige que les limites ne soient modifiées que si les questions liées à la communauté d'intérêts, à la géographie ou à l'augmentation probable de la population sont suffisamment importantes. Cette disposition enfreint le principe de la représentation effective sur au moins deux points: premièrement, on ne tient pas compte de l'exigence selon laquelle la parité relative du pouvoir électoral doit être la première condition de la représentation effective; deuxièmement, on ne tient pas compte de l'exigence selon laquelle toutes les dérogations à la parité absolue du pouvoir électoral doivent être justifiées du point de vue de la représentation effective.

Laissez-moi vous citer le jugement *Carter*. Voici ce que déclare la juge McLachlin:

La parité relative du pouvoir électoral est une condition essentielle de la représentation effective. Toutefois, les dérogations à la parité électorale absolue...

Soit tout écart par rapport à une tolérance zéro. La juge McLachlin poursuit en ces termes:

— peuvent se justifier en présence d'une impossibilité matérielle ou pour assurer une représentation plus effective.

Il se fait donc que des dérogations à la parité électorale absolue...

Là encore, je souligne cette notion dont on a discuté antérieurement au sein de ce comité. Je poursuis la lecture de l'arrêt:

— peuvent se justifier en présence d'une impossibilité matérielle ou pour assurer une représentation plus effective.

Cette disposition ne tient pas compte de l'exigence selon laquelle toutes les dérogations par rapport à la parité absolue du pouvoir électoral doivent être justifiées du point de vue de la représentation effective. Si des changements de population se sont produits depuis la dernière délimitation des circonscriptions électorales, les anciennes justifications ne valent plus rien. Il convient de donner une nouvelle justification.

Il est paradoxal de constater ici que cette disposition contredit carrément l'orientation du projet de loi, qui reconnaît la nécessité de procéder à des révisions plus fréquentes.

[Texte]

Let me recommend to you a number of changes in this bill, all of which, fortunately, do not require significant redrafting because most of them are deletions.

I recommend that clause 4(2) and, by consequence, clause 16(4) be deleted. This clause would not require there to be a redrawing of boundaries after the decennial census.

It is conceivable to put in place a trigger mechanism to avoid redrawing electoral boundaries after a census if there were virtually no change. I attempted to provide wording for such a mechanism but I am not quite certain of it yet.

The second deletion deals with clause 19(2)(b)(ii); that is, to delete the reference to...a manageable geographic size for districts in sparsely populated, rural or northern regions of the province...

That could be encompassed within "community of interest", and geography should only count if it affects "community of interest".

I would also delete clause 19(2)(c), the offensive provision related to requiring commissions only to make changes when factors considered under paragraph (b) — that is, "community of interest, size or probability of increase" — are sufficiently significant.

I would delete clauses 19(3) and 19(4) for reasons I have stated. That is the extraordinary circumstance clause. I assume that clause 19(4) relates to 19(3).

I would delete clause 19(5). In addition to the points made about the inadequacy of that clause as a definition of "community of interest", I would recommend that you insert recommendation 1.4.6.(a) from the Royal Commission on Electoral Reform, which states:

(a) electoral boundaries be drawn to represent communities of interest formed on the basis of demographic, sociological and geographic considerations, taking into account the accessibility, shape and ecology of a region, the boundaries of local government and administrative units, as well as treaty areas;

If you wished, I suppose you could shove the word "economic" in there as well.

That reflects what the Carter decision is attempting to get at in regard to effective representation, namely that all boundaries should be drawn on the basis of community of interest. Community of interest does not just come into play on the margins of boundaries.

[Translation]

Laissez-moi vous recommander un certain nombre d'amendements à ce projet de loi, aucun d'entre eux, heureusement, n'exigeant une véritable refonte étant donné qu'il s'agit dans la plupart de cas de suppressions.

Je recommande la suppression du paragraphe 4(2) et, par conséquent, du paragraphe 16(4). On n'exigerait pas ici qu'il y ait une révision des limites des circonscriptions après un recensement décennal.

On peut concevoir la mise en place d'un mécanisme de déclenchement pour éviter d'avoir à réviser les limites des circonscriptions électorales à la suite d'un recensement si pratiquement aucun changement n'a été constaté. J'ai essayé de rédiger la disposition correspondante en ce qui a trait à l'instauration d'un tel mécanisme, mais je ne suis pas encore sûr de la formulation.

La deuxième suppression a trait au sous-alinéa 19(2)b)(ii), soit à la suppression de la mention du ... souci de faire en sorte que la superficie des circonscriptions dans les régions peu peuplées, rurales ou septentrionales de la province ne soit pas trop vaste [...]

On pourrait regrouper ce critère sous la notion de «communauté d'intérêts» et les considérations géographiques ne joueraient que dans la mesure où elles influent sur la «communauté d'intérêts».

Je propose aussi la suppression de l'alinéa 19(2)c), soit la disposition gênante qui exige que les commissions ne procèdent à des changements que lorsque les facteurs examinés au titre de l'alinéa b), soit «la communauté d'intérêts, la taille ou la probabilité d'une augmentation de population», sont suffisamment importants.

Je recommande la suppression des paragraphes 19(3) et 19(4) pour les raisons que je viens d'indiquer. Il s'agit des dispositions s'appliquant aux circonstances extraordinaires. Je suppose que le paragraphe 19(4) dépend du paragraphe 19(3).

Je préconise la suppression du paragraphe 19(5). En plus des arguments qui ont été avancés pour faire valoir que cette disposition ne permet pas de bien définir la notion de «communauté d'intérêts», je recommande que l'on fasse figurer ici la recommandation 1.4.6.a) de la Commission d'enquête royale sur la réforme électorale, dont la teneur est la suivante:

a) que les circonscriptions soient délimitées de façon à représenter des communautés d'intérêts naturelles établies à partir de considérations démographiques, sociologiques et géographiques, compte tenu de l'accessibilité, de la configuration et de l'écologie des régions, ainsi que des limites des administrations municipales et locales et des régions visées par un traité;

Si vous le voulez, vous pouvez toujours faire figurer aussi ici le terme «économie».

Voilà qui est conforme à l'arrêt Carter, qui s'efforce d'assurer une représentation effective en faisant en sorte que toutes les limites soient tracées en fonction de la communauté d'intérêts. La communauté d'intérêts n'entre pas simplement en jeu à la limite des circonscriptions électorales.

[Text]

In the context of using territorially defined electoral districts, we pre-suppose that there is a community of interest. Otherwise, we may as well eliminate territorially defined constituencies and adopt something along the lines of the Israeli system which has one constituency, namely the entire country, where you elect several candidates from party lists.

If we stay with territorially defined electoral districts, effective representation only makes sense if those are, as much as possible, communities of interest. That is why I find offensive the idea of places such as Labrador or sparsely populated areas receiving separate representation simply because of geography.

There might be a case under certain instances to use geography as a force within the context of community of interest, but if that relationship cannot be drawn, you are just prejudicing certain voters over others.

Senator Murray: The Lortie Commission, of which you were the research director, recommended that the maximum numerical deviation be reduced from 25 per cent to 15 per cent. This morning, Professor Fritz suggested that we should eliminate any references to maximum numerical deviation. Then he suggested, as you did very forcefully before the House of Commons committee and again this morning, that any deviation from the quotient should be justified by the commission. In fact, in quoting Madam Justice McLachlin, you argued that the jurisprudence now requires commissions to justify any deviation from the quotient.

What do you have to say to Professor Fritz' suggestion that we should eliminate all references to a maximum numerical deviation?

Mr. Aucoin: I was not aware they had done such a thing in Nova Scotia. In some important respects, it may not have had the philosophical basis that Professor Fritz raised. It probably had more to do with the fact that they knew at the outset that they had to consider constituencies for micmacs and the black community. They would face significant difficulties.

Senator Murray: That would apply also to Acadians.

Mr. Aucoin: Yes, it would apply to the Acadian community as well.

The difficulty I have with removing the quotient altogether is that it is a useful device as long as one understands that any deviation from zero will have to be justified, which, as Professor Fritz pointed out, is not well understood by commissions. They think it is an open question; I think it is a closed question.

Senator Murray: On the basis of jurisprudence?

Mr. Aucoin: Yes. There is a good deal to be said about the fact that the Carter decision is not as clear as it might be. It contains implications of Canadian traditions which are not accurate. For example, many MPs and other speakers on the subject, having not actually researched the subject, assume that

[Traduction]

Lorsqu'on définit des circonscriptions électorales de type territorial, on présuppose qu'il y a une communauté d'intérêts. Sinon, il serait préférable de cesser tout simplement de définir les circonscriptions d'un point de vue territorial en procédant comme Israël le fait, soit en instituant une seule circonscription, le pays tout entier, au sein de laquelle on élit plusieurs candidats sur les listes des partis.

À partir du moment où l'on conserve les circonscriptions électorales définies territorialement, la représentation effective n'est atteinte que si ces circonscriptions sont, dans toute la mesure du possible, des communautés d'intérêts. C'est pourquoi je juge inadmissible que des régions comme le Labrador ou que des secteurs faiblement peuplés bénéficient d'une représentation distincte simplement pour des raisons géographiques.

Il peut être justifié dans certains cas de se servir du critère géographique en tant qu'élément moteur de la communauté d'intérêts mais, lorsqu'il n'est pas possible de faire cette relation, on ne fait que favoriser certains électeurs par rapport à d'autres.

Le sénateur Murray: La commission Lortie, dont vous étiez le directeur de recherche, a recommandé que l'écart numérique maximum soit ramené de 25 à 15 p. 100. Ce matin, le professeur Fritz a proposé que l'on supprime toute mention d'un écart numérique maximum. Il a ensuite avancé, comme vous l'avez fait avec force devant le comité de la Chambre des communes et à nouveau ce matin, que tout écart par rapport au quotient devait être justifié par la commission. D'ailleurs, en citant la juge McLachlin, vous avez soutenu que la jurisprudence exigeait désormais que les commissions justifient tout écart par rapport au quotient.

Que pensez-vous de la proposition du professeur Fritz, qui demande que l'on supprime toute mention d'un écart numérique maximum?

M. Aucoin: Je ne savais pas que l'on avait fait une telle chose en Nouvelle-Écosse. Sur certains points importants, il se peut que l'on ne soit pas parti des mêmes principes que le professeur Fritz. Il est probable que cela a davantage à voir avec le fait que l'on savait dès le départ qu'il faudrait prévoir des circonscriptions pour les micmacs et la communauté noire. On se retrouvait devant de sérieuses difficultés.

Le sénateur Murray: Cela s'applique aussi aux Acadiens.

M. Aucoin: Oui, c'est vrai aussi pour la communauté acadienne.

J'hésite à supprimer purement et simplement le quotient parce que c'est un mécanisme utile dans la mesure où l'on comprend bien que le moindre écart par rapport à la norme doit être justifié, ce que les commissions, comme l'a fait remarquer le professeur Fritz, n'ont pas très bien compris. Elles estiment que la question n'a pas été tranchée; je considère qu'elle l'a été.

Le sénateur Murray: Par la jurisprudence?

M. Aucoin: Oui. Il y aurait beaucoup à dire au sujet de la clarté de l'arrêt Carter, qui n'est pas aussi grande qu'elle le devrait. On y avance implicitement certaines traditions canadiennes qui ne sont pas exactes. C'est ainsi que nombre de députés et d'autres intervenants en la matière, qui n'ont pas étudié d'assez près la

[Texte]

rural areas have always been over-represented vis-à-vis urban areas. If you look at the work of Professor Norman Ward, you will see it is clear that that is not the case. When the House of Commons did the readjustments of electoral boundaries, partisanship flowed quite freely and all sorts of principles were upset, including cases where there would be rural constituencies much larger in population than urban constituencies.

I would be concerned about not having the useful device of a quotient which drives home the point about the need to justify any movement. In the experience of Nova Scotia, provincially, the map that was drawn was acceptable to the legislature as well as to the public, by and large, but there were one or two cases where effective representation in terms of relative equality of voting power had clearly been abused. I think, in particular, of two contiguous Acadian seats which should be one.

There is no justification for maintaining two seats there. They simply did not want to get rid of the two existing constituencies. That could, conceivably, be challenged. The quotient makes it much easier to realize the importance of relative equality of voting power. For practical reasons, I would prefer to maintain the quotient but, of course, to lower it.

Senator Murray: When you were enumerating the aspects of this bill which represented improvements in the process, you mentioned that, in this bill, boundaries would have to be justified. Where do you find that in the bill?

Mr. Aucoin: I refer to clause 6(2)(b) which states:

(2) Every commission shall set out in a report...

(b) the descriptions and boundaries of the electoral districts and the reasons of the commission for proposing those boundaries...

Senator Murray: You recommended to the House of Commons committee an explicit requirement of the commissions to justify any deviation at all from the quotients. This morning you have argued that the jurisprudence already requires it. Do you still feel we need to put in that explicit requirement?

Mr. Aucoin: If commissions conscientiously follow clause 6(2)(b), then they will give reasons for the design of boundaries and, presumably, for any deviations from the quotient. I am not certain that it is necessary to be any more explicit than that.

Senator Murray: Professor Aucoin, you have been very precise in recommending amendments to the bill.

I heard you read the recommendation of the Lortie Commission concerning the definition of community of interest. It is clear that

[Translation]

question, partent du principe que les régions rurales ont toujours été surreprésentées par rapport aux régions urbaines. Si vous lisez les travaux du professeur Norman Ward, vous verrez que ce n'est évidemment pas le cas. Lorsque la Chambre des communes a révisé les limites des circonscriptions électorales, les passions partisans se sont déchaînées et toutes sortes de principes ont été bouleversés, et il y a eu des cas où l'on a créé des circonscriptions rurales ayant une population bien plus grande que celle des circonscriptions urbaines.

Je n'aimerais pas que l'on se passe de ce mécanisme utile qu'est le quotient, qui permet de bien faire comprendre qu'il faut justifier tout décalage. Dans le cas de la Nouvelle-Écosse, au niveau provincial, la carte qui avait été tracée était jugée acceptable par l'assemblée législative ainsi que par le public dans son ensemble, mais dans un ou deux cas bien précis, on avait clairement abusé de la notion de représentation effective du point de vue de l'égalité relative du pouvoir électoral. Je pense, en particulier, à deux sièges acadiens adjacents qui devraient n'en faire qu'un.

Rien ne justifie le maintien de deux sièges dans ce cas. On n'a tout simplement pas voulu démembrer les deux circonscriptions existantes. On peut penser qu'une telle décision aurait été contestée. Le quotient permet de se rendre compte bien plus facilement de l'importance de l'égalité relative du pouvoir électoral. Pour des raisons pratiques, je préfère que l'on maintienne le quotient mais, bien entendu, en l'abaissant.

Le sénateur Murray: Lorsque vous avez énuméré les dispositions de la loi qui représentent une amélioration, vous avez indiqué que, dans ce projet de loi, il faudrait justifier la façon dont on a tracé les limites. Où voyez-vous cela dans le projet de loi?

M. Aucoin: Je me réfère à l'alinéa 6(2)b) qui dispose:

(2) Le rapport de la commission comporte les éléments suivants [...]

b) la désignation des limites des circonscriptions électorales et les motifs à l'appui des limites qu'elles proposent [...]

Le sénateur Murray: Vous avez recommandé au comité de la Chambre des communes que les commissions soient expressément tenues de justifier tout écart par rapport aux quotients. Ce matin, vous avez soutenu que la jurisprudence l'exige d'ores et déjà. Avez-vous encore le sentiment qu'il nous faut faire figurer cette exigence explicite?

M. Aucoin: Si les commissions suivent consciencieusement les dispositions de l'alinéa 6(2)b), elles donneront les raisons qui les ont amenées à tracer telle ou telle limite et, peut-on penser, l'explication de tout écart par rapport au quotient. Je ne suis pas sûr que nous ayons besoin d'être plus explicites.

Le sénateur Murray: Professeur Aucoin, vous vous êtes montré très précis en recommandant certains amendements au projet de loi.

Je vous ai entendu lire la recommandation de la commission Lortie concernant la définition de la communauté d'intérêts. Il est

[Text]

you believe that to be an improvement over the definition found in the bill at clause 19(5):

For the purposes of paragraph (2)(b), "community of interest" includes such factors as the economy, existing or traditional boundaries of electoral districts, the urban or rural characteristics of a territory, the boundaries of municipalities and Indian reserves, natural boundaries and access to means of communication and transport.

My only objection to that subclause was the unnecessary reference to existing or traditional boundaries of electoral districts. However, the rest of the definition seems to be a good deal more precise than the one which you have just quoted from Lortie. In which way is Lortie an improvement on this?

Mr. Aucoin: It is an improvement in that it recognizes a wide variety of factors, some of which I have mentioned, including demography, sociological, geographical, accessibility, shape, ecology, local government, administrative unit boundaries, as well as treaty areas. It encompasses what should be considered, yet it does so in a way which, for example, puts geography into the context of community of interest. Geography in and of itself is irrelevant. If it affects community of interest, then it ought seriously to be considered.

I agree with you, senator. I am not a draughtsman; however, it strikes me, as it struck Professor Fritz, that this is not a well-drafted bill. What does "existing" or "traditional" mean? Do "existing" and "traditional" mean the same thing? If not, does it mean that you must go back to previous ones to see where changes had been made?

I find that objectionable. It is simply preserving the status quo which, of course, runs through the context of this entire exercise.

I also find putting in the words "urban" and "rural" is not very helpful. That usage draws a distinction which suggests those to be permanent defining characteristics of Canada. That is not the case. Many parts of our country are neither urban nor rural. Also, putting in both terms results in a bias being given to "rural". If that bias is not intended, why is it mentioned? I find the usage to be inappropriate, particularly in the present age.

The Lortie Commission did some research which suggests that voters in both rural and urban areas will admit that constituencies ought to be drawn closer to the electoral quotient, even if they are affected. Also, urban and rural voters do not have the same perception of an MP's role as MPs have vis-à-vis their constituents. They are much more homogeneous in terms of what they think MPs should do for them than MPs are in terms of what they tell you they should be doing for their constituents.

[Traduction]

clair que vous considérez qu'il s'agit là d'une amélioration par rapport à la définition que l'on retrouve au paragraphe 19(5) du projet de loi:

Pour l'application de l'alinéa (2)b), «communauté d'intérêts» vise des facteurs tels que l'économie des circonscriptions électorales, leurs limites existantes ou traditionnelles, le caractère urbain ou rural d'un territoire, les limites des municipalités et des réserves indiennes, les limites naturelles et l'accès aux moyens de communication et de transport.

La seule objection que je ferai à ce paragraphe, c'est la mention inutile des limites existantes ou traditionnelles des circonscriptions électorales. Par contre, le reste de la définition apparaît bien plus précis que celle de la commission Lortie que vous venez de citer. Quelle est l'amélioration apportée par la commission Lortie sur ce point?

M. Aucoin: Il y a une amélioration en ce sens que l'on reconnaît une grande diversité de facteurs, j'en ai mentionné quelques-uns, notamment les facteurs démographiques, sociologiques et géographiques, l'accessibilité, la configuration, l'écologie, les municipalités, les limites des unités administratives ainsi que les zones faisant l'objet d'un traité. On recense tous les facteurs devant être pris en compte, mais on le fait d'une manière qui, par exemple, replace les facteurs géographiques dans le contexte de la communauté d'intérêts. Les facteurs géographiques ne sont pas en soi pertinents. À partir du moment où ils influent sur la communauté d'intérêts, il faut alors sérieusement en tenir compte.

Je suis d'accord avec vous, sénateur. Je ne suis pas un rédacteur de lois mais, comme le professeur Fritz, je suis frappé par le fait que ce projet de loi n'est pas bien rédigé. Qu'entend-on par «existantes» ou «traditionnelles»? Les termes «existantes» ou «traditionnelles» signifient-ils la même chose? Dans la négative, est-ce que cela signifie que l'on doit revenir aux limites précédentes pour voir quels changements ont été apportés?

Je trouve cela contestable. On ne fait que préserver le statu quo, ce qui, bien entendu, va à l'encontre de tout cet exercice.

Je trouve aussi qu'il n'est pas très utile de mentionner les mots «urbain» et «rural». Cet usage établit une distinction qui laisse entendre que ce sont là des caractéristiques définissant de manière permanente le Canada. Il n'en est rien. Nombre de régions de notre pays ne sont ni urbaines, ni rurales. La juxtaposition des deux termes amène par ailleurs un préjugé en faveur des régions «rurales». Si l'on n'a pas voulu faire état de ce préjugé, pourquoi mentionne-t-on le mot? Je considère que cet usage est malheureux, surtout à l'heure actuelle.

La commission Lortie a effectué un certain nombre d'études qui ont révélé que les électeurs des régions rurales comme des régions urbaines sont d'accord pour que les circonscriptions se rapprochent davantage du quotient électoral, même s'ils doivent être touchés. Par ailleurs, les électeurs des régions urbaines et rurales n'ont pas la même conception du rôle du député que celui-ci a vis-à-vis de ses administrés. Leur conception est bien plus homogène lorsqu'il s'agit de savoir ce que leur député doit, à leur avis, faire pour eux que lorsqu'on interroge les députés pour savoir ce qu'ils considèrent devoir faire pour les gens de leur circonscription.

[Texte]

It is also not the case that rural constituents see their MP that much more often than do urban ones. There are many myths associated with the notion of effective representation, some of which were picked up in the Carter decision, which have no empirical standing other than the assertions of certain people. The evidence does not bear out many of those assertions.

Senator Murray: I presume some of the things you just said are based on research that was done on behalf of the Lortie Commission.

Mr. Aucoin: That is right. I refer to findings of a public attitudinal survey, as well as a survey of MPs themselves, which are found in a volume entitled, "Drawing the Map" by David Small, one of our research coordinators.

Senator Murray: What do you think of the requirement for commissions to put out a statement of how they intend to go about their task before they produce maps, as well as the request for 30 days for tendering written submissions?

Mr. Aucoin: There is some confusion over the meaning of that provision. Perhaps it is meant to state the law, as Professor Fritz has pointed out, including the constitutional law and the process. That would be helpful as part of the public educational role. It may prevent citizens from coming forward with silly suggestions, such as, "We want a constituency of 10 people," or, "We want a separate constituency for Sable Island."

I would almost prefer to see Elections Canada do that so that it is consistent across the country in terms of exactly what is the law and what is the process.

Some members of the House of Commons committee, in discussing this, felt that this statement does not clarify for citizens the process to be followed. Instead, they felt that it gives a sense that the committee must describe drawing the map, such as, "We will start at Windsor and come north," or, "We will start in northern Ontario and come south and that is the way we will draw the map." The general statement should give a clearer sense of how the committee should proceed in that regard.

Senator Murray: That is what the members had in mind.

Mr. Aucoin: Some members suggested that. Otherwise, it could just be a brochure put out by Elections Canada. There is no need for individual commissions to waste their time stating what ought to be uniform across the country in regard to the law.

That can be useful. Our commission did give an indication as to how we went about drawing our map when we presented our final report, but we did not do so in advance because we did not have the possibility of doing that. Sometimes that may serve a purpose; sometimes it may not.

[Translation]

Il est faux par ailleurs de dire que les habitants des circonscriptions rurales voient leur député bien plus souvent que ceux des régions urbaines. Il y a de nombreux mythes liés à la notion de représentation effective, dont certains ont été repris dans l'arrêt Carter, alors qu'ils n'ont aucune valeur scientifique autre que ce qu'affirme certaines personnes. Ces affirmations ne sont pas corroborées par les faits.

Le sénateur Murray: J'imagine que ce que vous venez de nous dire s'appuie en partie sur les études effectuées pour le compte de la commission Lortie.

M. Aucoin: C'est exact. Je me réfère aux conclusions d'une étude du comportement historique du public ainsi qu'à une enquête menée au sujet des députés eux-mêmes, que l'on peut trouver dans le volume intitulé, «Drawing the Map», de David Small, l'un de nos coordonnateurs de la recherche.

Le sénateur Murray: Que pensez-vous du fait qu'on exige que les commissions énoncent la façon dont elles entendent procéder en vue d'élaborer leurs cartes et que l'on prévoit un délai de 30 jours pour présenter des interventions par écrit?

M. Aucoin: Il y a une certaine confusion en ce qui a trait au sens qu'il convient d'accorder à cette disposition. On a peut-être voulu fixer le droit, comme l'a fait remarquer le professeur Fritz, notamment en ce qui a trait à la procédure et au droit constitutionnel. Cette mesure pourrait être utile pour sensibiliser le public. Elle éviterait que les citoyens viennent présenter des propositions stupides du genre, «Nous voulons une circonscription regroupant 10 personnes» ou «Nous voulons une circonscription distincte pour l'île de Sable.»

Je préférerais encore qu'Élections Canada s'en charge pour qu'il y ait une certaine cohérence à l'échelle du pays et que l'on sache exactement quel est le droit et quelle est la procédure.

Un certain nombre de membres du comité de la Chambre des communes, lorsqu'ils ont discuté de la question, ont jugé que cet énoncé ne précisait pas à l'intention des citoyens la procédure à suivre. Ils ont estimé au contraire qu'il donnait l'impression que le comité devait décrire la carte qui était tracée de la manière suivante: «Nous allons partir de Windsor et aller vers le nord,» ou «Nous allons partir du nord de l'Ontario et descendre vers le sud pour tracer la carte.» L'énoncé général devrait donner une idée plus claire de la façon dont le comité entend procéder sur ce point.

Le sénateur Murray: C'est ce que les membres du comité avaient en tête.

M. Aucoin: C'est ce que certains d'entre eux ont proposé. Sinon, la chose s'apparente à une brochure publiée par Elections Canada. Il n'est pas nécessaire que les différentes commissions perdent leur temps à préciser des choses qui devraient être uniformément établies à l'échelle du pays pour ce qui est du droit.

C'est une chose qui peut être utile. Notre commission a bien indiqué comment elle entendait tracer sa carte lorsqu'elle a présenté son rapport définitif, mais elle ne l'a pas fait à l'avance parce qu'elle n'en avait pas la possibilité. Parfois, cela peut répondre à un objectif bien précis; parfois non.

[Text]

Senator Murray: You made changes after the public hearings in Nova Scotia, did you not?

Mr. Aucoin: Yes. We did make some changes in the west, but the changes were more considerable in Cape Breton.

Senator Murray: Was that done on the basis of what you heard at the public hearings?

Mr. Aucoin: Yes. In the context of discussing this law and the way in which the committee has proceeded, there is a certain irony that, in this particular instance, while professors are often considered to be inexperienced and not very practical, in this case it is precisely the opposite. The MPs, in their discussions, have shown that they have not been involved in the very practical problems of drawing maps. They make suggestions to which those who have been involved in the actual experience raise their eyebrows.

In suggesting that a commission ought be able to make a statement of the sort I have just made, something that is so general that it is not useful to anyone, illustrates that they have never been through the process.

Regarding the idea that three maps must be produced, it might be useful under certain circumstances. However, in most instances it will not be useful. As Professor Fritz asked, if you twice change a line on one street, does that constitute three maps? I would have thought that, as people involved in politics, MPs would know the games that could be played to construct absurd, unacceptable proposals in order that the preferred map looks ideal. That difficulty exists.

I also find it ironic that a committee of MPs which is trying to keep costs down would suggest that three maps be drawn. If they are three radically different maps, it would take much more time.

For the most part, the cost of these commissions involves paying the technician and the commission members.

I do not see a great advantage in terms of the production of three maps. It may result in general confusion if the three maps are radically different, and it may result in a great deal of public cynicism if they are not too different.

Senator Murray: Nova Scotia is not a very large province. You have had experience on two commissions there. Could you imagine being required to draw three maps which, as a practical matter, would make for a sensible and rational consideration by members of the public?

Mr. Aucoin: It could be done only if you made very marginal changes to them. Those are the ones that are so obvious to the press and citizens anyway that it is hardly necessary to go to the expense.

Senator Murray: You did not suggest that provision be deleted?

[Traduction]

Le sénateur Murray: Vous avez apporté des changements en Nouvelle-Écosse après avoir tenu des audiences publiques, n'est-ce pas?

M. Aucoin: Oui. Nous avons apporté quelques changements dans l'ouest, mais ils ont été plus considérables au Cap-Breton.

Le sénateur Murray: Est-ce que vous avez agi ainsi en fonction de ce que vous avez entendu lors des audiences publiques?

M. Aucoin: Oui. Lorsqu'on discute des questions de droit et de la façon dont a procédé le comité, il est assez paradoxal, dans ce cas bien particulier, de constater que si l'on juge souvent que les professeurs manquent d'expérience et n'ont pas l'esprit pratique, c'est exactement le contraire qui s'est produit dans ce cas. Les débats menés par les députés ont montré que ces derniers n'étaient pas très familiarisés avec les problèmes pratiques du tracé des cartes. Ils ont fait des propositions qui ont fait hausser les sourcils des gens qui ont l'expérience du terrain.

Le fait qu'ils aient proposé qu'une commission puisse présenter un énoncé du type de celui que je viens de vous exposer, d'une nature si générale qu'il n'est utile pour personne, montre bien qu'ils n'ont jamais pris part à une telle opération.

Quant aux trois cartes qui devraient être produites, c'est une idée qui pourrait être utile dans certaines circonstances. Il n'en reste pas moins que dans la plupart des cas, ce sera inutile. Comme l'a fait valoir le professeur Fritz, si vous changez à deux reprises la ligne de démarcation correspondant à une rue, est-ce que vous obtiendrez trois cartes différentes? J'aurais pensé qu'en tant que spécialiste de la politique, les députés connaîtraient le petit jeu qui consiste à concocter des propositions absurdes et inacceptables pour que la carte que l'on veut faire accepter apparaisse idéale. C'est un problème qui peut se poser.

Je trouve aussi paradoxal qu'un comité composé de députés qui s'efforcent de limiter les coûts propose le tracé de trois cartes. Si l'on trace trois cartes totalement différentes, la procédure prendra bien plus de temps.

En majeure partie, les coûts au sein de ces commissions consistent à payer un technicien et les membres de la commission.

Je ne vois pas un grand intérêt à produire trois cartes. Il peut en résulter une confusion générale si ces trois cartes sont radicalement différentes et elles peuvent aussi être jugées négligeables par le public si elles se ressemblent trop.

Le sénateur Murray: La Nouvelle-Écosse n'est pas une très grosse province. Vous avez participé aux travaux de deux commissions dans cette province. Envisagez-vous que l'on puisse vous demander de tracer trois cartes qui, d'un point de vue pratique, permettraient au public de procéder à un examen intelligent et rationnel?

M. Aucoin: Ce serait possible si l'on n'y apportait que des modifications minimales. Ce seraient de toute façon des modifications qui apparaissent si évidentes à la population et à la presse que ce ne serait pas vraiment la peine de se donner tout ce travail.

Le sénateur Murray: Vous n'avez pas proposé la suppression de cette disposition?

[Texte]

Mr. Aucoin: No, because I do not feel that strongly about it. I think commissions will do precisely what I said; they will make changes on the margins and leave it at that.

Senator Murray: The suggestion was made that the three maps should be established based on some criteria. For example, one map would be on strict parity, and another might be somewhere between 10 and 15 per cent.

Mr. Aucoin: That invites a misuse of the deviation from the quotient. Too many people think that deviation is a licence, and it is not. It is a limit. Several provisions of this bill revert back to the notion that the deviation is a licence and not a limit. They are almost forcing commissions to go that way. As Professor Fritz pointed out, in some cases it will put them in a situation where they would be going against the spirit and even the letter of the Constitution.

I might point out that this is not the first time this has happened. The 1986 amendment also moved away from the pursuit of voter equality. It did so in several respects: it put in the extraordinary circumstances clause; it required commissions to consider a number of factors; and then it changed the wording of the provision that relates to being close to the quotient. The wording was changed from something like "nearly as possible to the electoral quotient" to the language read by Professor Courtney today.

Senator Murray: They have been chipping away at it for a good long time.

Senator Carstairs: It is quite obvious you are a political scientist and not a geographer. You do not like the use of the word "geography". I am quite surprised at your statement that geographic size is not the obstacle it used to be.

The riding of Churchill-Manitoba makes up two-thirds of the size of the province. Why would you not think geography is an obstacle? In some cases there are no highways between parts of the constituency. Because of air industry deregulation, there are no scheduled air flights and, often, no train transportation either. I would suggest to you that geography is a factor and a significant one.

Mr. Aucoin: The Lortie Commission definition of "community of interest" does use the term "geography". Geography can affect community of interest. That was my point. It is not geography in and of itself that counts. We are not representing land or trees; we are representing people.

Geographic size is less of an obstacle because there are changes in communications, changes in transport, and changes in where people live. In the representation of large constituencies, there are

[Translation]

M. Aucoin: Non, parce que je ne prends pas vraiment parti à son sujet. Je pense que les commissions feront précisément ce que j'ai dit; elles apporteront des changements minimes et s'en tiendront là.

Le sénateur Murray: Il a été proposé que ces trois cartes soient établies en fonction de certains critères. Ainsi, une carte pourrait être tracée en fonction de la stricte parité et une autre en tenant compte d'un écart pouvant se situer entre 10 et 15 p. 100.

M. Aucoin: C'est inciter à une mauvaise utilisation des dérogations au quotient. Trop de gens estiment que cette dérogation est une licence, alors que ce n'est pas le cas. C'est une limite. Plusieurs dispositions de ce projet de loi reviennent à la notion selon laquelle cette dérogation est une licence et non pas une limite. On oblige presque les commissions à s'engager dans cette voie. Comme l'a fait remarquer le professeur Fritz, cela va dans certains cas les placer dans une situation où elles seront obligées d'aller contre l'esprit et parfois même contre la lettre de la Constitution.

Je vous ferai remarquer que ce n'est pas la première fois que les choses se passent ainsi. La modification apportée en 1986 s'est écartée elle aussi de la notion d'égalité des électeurs. Elle l'a fait sur plusieurs points: on a introduit la disposition portant sur les circonstances extraordinaires; on a exigé que les commissions tiennent compte d'un certain nombre de facteurs; enfin, on a modifié la formulation de la disposition exigeant que l'on se rapproche du quotient. On a abandonné la formule du genre «le plus près possible du quotient électoral» pour adopter la formulation dont nous a fait part aujourd'hui le professeur Courtney.

Le sénateur Murray: Il y a longtemps qu'on l'édulcore petit à petit.

Le sénateur Carstairs: Il est tout à fait évident que vous êtes un spécialiste des sciences politiques et non pas un géographe. Vous n'aimez pas que l'on emploie le terme de «géographie». Je suis assez surprise par le fait que vous déclariez que la taille géographique ne constitue plus un obstacle comme avant.

La circonscription de Churchill-Manitoba représente les deux tiers du territoire de la province. Qu'est-ce qui vous fait dire que les caractéristiques géographiques ne représentent pas un obstacle? Dans certains cas, il n'y a pas de route entre les différents secteurs de la circonscription. En raison de la déréglementation de l'industrie aérienne, il n'y a pas de vols réguliers et, souvent, il n'y a pas non plus de transport par chemin de fer. Je dirais pour ma part que la situation géographique joue un rôle, et un rôle significatif.

M. Aucoin: La définition donnée par la commission Lortie à la «communauté d'intérêts» emploie bien le terme de «géographie». La géographie peut influencer sur la communauté d'intérêts, c'est ce que j'ai dit. Ce n'est pas la géographie en soi qui compte. Nous ne représentons pas des arbres ou des terres; nous représentons une population.

La taille du point de vue géographique n'est plus le même obstacle qu'avant parce que les communications, les transports et les localités ont changé. Lorsqu'il faut représenter des circonscrip-

[Text]

obstacles presented to members of Parliament in providing services to their constituents or, for that matter, to candidates in campaigning. Those are relative considerations and ought not to be given the order of priority suggested in this bill.

A number of constituencies, one which you have just mentioned, were designed respecting the electoral quotient and not deviating significantly from that. In the experience of other jurisdictions such as Australia and the United States, geographically-large constituencies can be managed.

The issue of relative equality of the vote in the design of constituencies is equally important. The purpose, as Justice McLachlin puts it, is the relative equality or parity of voting power. The issue is not primarily one of simply providing constituency service and the ombudsman role.

Voters, both in these constituencies and elsewhere, are electing members of Parliament to represent their views and interests. It does not thereby follow that people who live in constituencies of a large geographic size ought to be favoured simply because of the size of the constituency in which they find themselves. One could argue that they have choices as to where they live, and that is a fact of life.

I referred earlier to myth. It is not necessarily the case that it is more "difficult" to represent such constituencies. It is different perhaps, but not necessarily more difficult. Representing urban constituencies, as those of you who have represented them will know, is often much more difficult precisely because of the great number of communities of interest that are found therein.

Rural areas of large geographic size often have more homogeneous communities of interest than cosmopolitan urban areas. There are differences which can be taken into account, but they ought not to be exaggerated. In order to make that point, it must be made strongly.

Senator Carstairs: To be fair to geography, it is much more than the study of trees, lakes, forests and mountains. It is the study of heterogeneous phenomena. It is a very broad issue. In my own province, geography means much more than only community of interest. I suggest to you that community of interest for a representative or a candidate can only be achieved by accessibility to the people who can tell you what that community of interest is.

There is a supposition that everyone in northern Canada thinks alike. They do not think alike; they think very differently. Yes, there is a community of interest which can be very different in an urban area, but accessibility there to find out what that different interest is, is much greater than it is in a rural, remote and northern community.

You also spent a great deal of time on the 25 per cent factor, as if somehow we miraculously have a 25 per cent differential in

[Traduction]

tions très étendues, les députés, et d'ailleurs les candidats en campagne, se heurtent à des obstacles lorsqu'ils doivent dispenser des services à leurs administrés. Ce sont là des considérations qui n'ont qu'une importance relative et qui ne devraient pas bénéficier de la priorité que l'on se propose de leur accorder dans ce projet de loi.

Un certain nombre de circonscriptions, vous venez d'ailleurs d'en mentionner une, ont été conçues en fonction du quotient électoral et ne s'en écartent pas de manière significative. D'autres pays comme l'Australie et les États-Unis ont montré qu'il était possible de gérer des circonscriptions d'une grande superficie.

La question de l'égalité relative du vote lorsqu'il s'agit de délimiter les circonscriptions est tout aussi importante. L'objectif, comme l'a affirmé la juge McLachlin, est l'égalité relative ou la parité du pouvoir électoral. Il ne s'agit pas principalement de dispenser un service à la circonscription ou de jouer un rôle de médiateur.

Les électeurs, que ce soit dans ces circonscriptions ou dans d'autres, élisent des députés chargés de représenter leurs points de vue et leurs intérêts. Il ne s'ensuit pas automatiquement que ceux qui résident dans des circonscriptions de grande étendue doivent être favorisés en raison simplement de la taille de leurs circonscriptions. D'aucuns prétendent qu'ils ont le choix de leur résidence et qu'il faut accepter cette réalité.

J'ai parlé tout à l'heure d'un mythe. Il n'est pas nécessairement vrai qu'il soit plus «difficile» de représenter ces circonscriptions. C'est peut-être différent, mais pas nécessairement plus difficile. Ceux d'entre vous qui l'ont fait le savent pertinemment, il est souvent bien plus difficile de représenter des circonscriptions urbaines, précisément à cause du grand nombre de communautés d'intérêts que l'on y retrouve.

Les régions rurales de grande étendue ont souvent des communautés d'intérêts plus homogènes que les zones urbaines cosmopolites. Il y a des différences dont on peut tenir compte, mais il ne faut pas les exagérer. Pour faire valoir cette réalité, il faut avoir de bons arguments.

Le sénateur Carstairs: Pour être juste envers la géographie, il faut dire que c'est bien plus que l'étude des arbres, des lacs, des forêts et des montagnes. C'est l'étude d'un phénomène hétérogène. C'est une question très vaste. Dans ma province, la géographie est loin de se ramener à la seule communauté d'intérêts. Je vous signale que pour un député ou un candidat à une élection, on ne peut appréhender la communauté d'intérêts qu'en ayant accès aux gens en mesure de vous dire en quoi elle consiste.

On part du principe que tous les habitants du nord du Canada pensent la même chose. Ils ne pensent pas tous la même chose; ils ont des conceptions très différentes. Effectivement, il y a là une communauté d'intérêts qui peut différer fortement de celles des régions urbaines, mais en ville il est bien plus facile d'avoir accès à ce qui constitue cette communauté d'intérêts que dans une collectivité rurale, éloignée ou située dans le nord.

Vous vous êtes par ailleurs longuement étendu sur l'écart de 25 p. 100 comme si, miraculeusement, nous ayons en quelque

[Texte]

Canada. As you well know, in P.E.I. there is nowhere near a 25 per cent differential in relation to other parts of the country.

I did a quick comparison of P.E.I. and Manitoba. The largest constituency in P.E.I. would have 34,000 voters. The smallest one in Manitoba would have 64,000 voters, and the largest one there would have 93,000 voters. That amounts to hundreds of percentages of differential.

Why is plus or minus 25 per cent such a cause for concern when there is a much broader differential in the country as a whole?

Mr. Aucoin: In part, that is a separate issue. We could deal with the question of discrepancies between the provinces if we could sort out the relationship between the two houses of Parliament in terms of representation of the federal principle.

The difficulty that we have had in moving to a much stricter adherence to the constitutional requirement of proportionate representation — the allocation of seats between the provinces — is that the allocation of seats between the provinces has had to bear some of the responsibility that is borne by the upper house in other federal systems.

For example, the Lortie Commission recommended that if we had an elected Senate which represented the federal principle, as they have in Australia and the United States, or if we had an upper house constituted by representatives of the provincial governments, one could think of removing things like the grandfather clause and the senatorial clause. There would presumably be a floor so that there would be at least one representative from P.E.I., but that would radically diminish the problems we now have.

As you know, the House of Commons committee failed to deal adequately with that problem because, as was made clear to this committee, it would not address some of the political issues which have to be dealt with. At the Lortie Commission, we decided that we could move very close to proportionate representation but it would require that the House of Commons increase in size a bit. As long as there is a populous impulse in the country for a smaller House of Commons and not to get rid of some of those other protections, the allocation of seats between the provinces and the House of Commons will carry more baggage than should be the case.

The second point suggests that if we are to have some differences between constituencies, beyond not dividing an apartment building between two constituencies, we ought not worry about relative parity of voting power. I suggest that is just not the case. The Charter and the constitutional interpretation of the Charter make clear that equality of the vote is an important constitutional principle. I am worried because I do not want to see anything moving away from it. The fact that we do not achieve it in terms of absolute mathematical equality is another point.

[Translation]

sorte un écart de 25 p. 100 au Canada. Vous n'ignorez pas qu'à l'Î.-P.-É. l'écart par rapport aux autres régions du pays est loin de se limiter à 25 p. 100.

J'ai fait une rapide comparaison entre l'Î.-P.-É. et le Manitoba. La plus grosse circonscription de l'Î.-P.-É. a quelque 34 000 électeurs. La plus petite au Manitoba en a 64 000 et la plus grosse 93 000. Cela fait plusieurs fois 100 p. 100 d'écart.

Pourquoi se préoccuper tellement d'un écart de plus ou moins 25 p. 100 alors que les écarts sont bien plus grands à l'échelle du pays?

M. Aucoin: C'est en partie une question distincte. Nous pourrions aborder la question des disparités entre les provinces si nous parvenions à régler la question des relations entre les deux chambres du Parlement pour ce qui est de la représentation dans un cadre fédéral.

La difficulté qui nous empêche d'appliquer plus strictement le principe constitutionnel de la représentation proportionnelle (la répartition des sièges entre les provinces) vient du fait que la répartition du siège entre les provinces doit se préoccuper de certains facteurs qui sont pris en compte par la chambre haute dans d'autres systèmes fédéraux.

Ainsi, la commission Lortie a recommandé que si l'on avait un Sénat élu dans un cadre fédéral, comme cela se fait en Australie et aux États-Unis, ou que si l'on avait une chambre haute constituée de représentants des gouvernements provinciaux, on pourrait penser à supprimer des dispositions telles que la clause des droits acquis ou la clause de représentation au Sénat. On pourrait ainsi disposer d'une instance au sein de laquelle il y aurait au moins un représentant de l'Î.-P.-É., et cela diminuerait de manière radicale les problèmes que nous avons à l'heure actuelle.

Comme vous le savez, le comité de la Chambre des communes n'a pas réussi à aborder comme il se doit ce problème car, comme cela a été expliqué clairement à votre comité, il ne pouvait pas aborder de front certains problèmes politiques qui doivent être réglés. À la commission Lortie, nous avons jugé que l'on pouvait se rapprocher de très près de la représentation proportionnelle à condition toutefois que l'on augmente quelque peu le nombre de députés à la Chambre des communes. Tant que la population de notre pays sera favorable à la réduction de la taille de la Chambre des communes et tant que l'on ne sera pas prêt à se débarrasser d'un certain nombre de ces mesures de protection, la répartition des sièges entre les provinces et à la Chambre des communes comportera plus de lourdeurs que ce qui est nécessaire.

Le deuxième argument laisse entendre qu'à partir du moment où l'on accepte certains écarts entre les circonscriptions, nous ne devrions pas nous inquiéter de la parité relative du pouvoir électoral si ce n'est en évitant de partager un immeuble entre deux circonscriptions. Je ne suis pas d'accord. La Charte et l'interprétation constitutionnelle de la Charte nous indiquent clairement que l'égalité des électeurs est un principe constitutionnel important. Je suis inquiet parce que je ne veux pas que l'on s'écarte le moins du monde de ce principe. Que l'on n'y parvienne pas absolument du point de vue mathématique, c'est une autre question.

[Text]

I have long recognized that community of interest is important in drawing electoral boundaries. That is why you need some deviation from it. You need it for those community of interest reasons. That is why I say that geography has to be part of community of interest; we are talking about the representation of people who are voters in communities of interest.

Everyone in the country does not represent themselves. They vote, therefore we have to aggregate votes. We can aggregate votes territorially in several different ways. We could do it totally arbitrarily or with some principles.

In the American experience, it is quite clear that simply achieving almost absolute voter parity does not get rid of gerrymandering. In some ways, in several American states, it has encouraged it. The only requirement now is to have constituencies the same size. They can be drawn in any way you choose. If you look at what the court has done in assisting in some affirmative action gerrymandering, seen in a positive light, you see some pretty strange-looking constituencies.

We have not had, for many years, constituencies which look like that. There is a certain sense in which it is assumed that we do not accept absolute voter equality because we are more interested in representation of community. We construct a false straw man with respect to the American experience in this. They must judicially enforce redistricting precisely because the state legislatures continue to set the districts. They do not use independent electoral boundary commissions; therefore, they cannot allow the state legislatures to have discretion and redistricting must be forced. But even there, of course, the courts have to intervene when they see any trace of partisan gerrymandering.

Senator Andreychuk: Do you have any general or specific comment on the concern of 20 MPs who might have some say on commissioners and the role which the Speaker would have in that process?

Mr. Aucoin: I did not comment on that for two reasons. First, I am not entirely certain what is the most appropriate way to proceed on this. Second, I have to be careful because I commented on this before the House of Commons committee. I do not have the text of my remarks made there and I am not entirely certain what I said.

I do share some of Professor Courtney's concerns with respect to independence, but I am a little more like Senator Carstairs in recognizing the partisanship of the Speaker and knowing something of the way in which certain people have been

[Traduction]

Je reconnais depuis longtemps que la communauté d'intérêts est un facteur important lorsqu'on trace les limites des circonscriptions électorales. C'est pourquoi il faut prévoir certaines dérogations. On en a besoin pour des raisons qui ont trait à la communauté d'intérêts. C'est pourquoi j'affirme que la géographie doit faire partie de la communauté d'intérêts; il s'agit de représenter des gens qui sont des électeurs au sein d'une communauté d'intérêts.

Personne dans ce pays ne se représente lui-même. On vote, et donc on regroupe les votes. On peut regrouper les votes sur un territoire de différentes manières. On peut le faire de manière totalement arbitraire ou en appliquant certains principes.

L'expérience américaine nous démontre clairement qu'on ne se débarrasse pas du charcutage électoral en recourant à la parité pratiquement absolue du pouvoir des électeurs. Jusqu'à un certain point, certains États américains ont même encouragé ce procédé. La seule exigence à l'heure actuelle est d'avoir des circonscriptions de même taille. On peut les délimiter comme on veut. Regardez ce que les tribunaux ont fait pour contribuer au charcutage électoral pour d'excellentes raisons comme l'action positive, vous verrez alors des circonscriptions qui ont une drôle d'allure.

Il y a bien des années que nous n'avons pas eu de circonscriptions qui ont cette allure. Dans un certain sens, on part du principe que nous n'acceptons pas l'égalité absolue des électeurs parce que nous sommes plus intéressés par la représentation d'une communauté. Nous nous servons sur ce point de l'expérience américaine comme d'un repoussoir. Les États-Unis doivent faire appliquer en droit une révision stricte parce que ce sont les assemblées parlementaires des États qui continuent à délimiter les circonscriptions. Ils ne font pas appel à des commissions indépendantes de délimitation des circonscriptions électorales et, par conséquent, ils ne peuvent pas permettre aux assemblées parlementaires des États d'exercer un pouvoir discrétionnaire, ce qui les oblige à rendre obligatoires les révisions. Mais là aussi, bien entendu, les tribunaux doivent intervenir lorsqu'ils constatent une forme quelconque de charcutage électoral partisan.

Le sénateur Andreychuk: Avez-vous un commentaire général ou des idées précises à nous faire part concernant la crainte que 20 députés puissent avoir leur mot à dire sur le travail des commissaires ainsi qu'en ce qui a trait au rôle que le président pourrait jouer en la matière?

M. Aucoin: Je n'ai pas fait de commentaires sur ce point pour deux raisons. Tout d'abord, je ne suis pas tout à fait sûr que ce soit la meilleure façon de procéder sur cette question. En second lieu, je dois être prudent parce que j'ai fait un commentaire à ce sujet devant le comité de la Chambre des communes. Je n'ai pas la transcription de mes déclarations et je ne suis pas tout à fait sûr de ce que j'ai dit.

Je partage en partie les préoccupations du professeur Courtney en ce qui a trait au souci d'indépendance, mais j'irai davantage dans le sens du sénateur Carstairs en tenant compte de la partisanerie du président et sachant la façon dont certaines

[Texte]

appointed in the past, that is to say, for reasons associated with their connections with people who are in the government.

Having found that, on at least one or two occasions, I have not been asked to do things because, as I have been told by close friends and confidants, certain people in the government would not trust me to take their position, I know that it is also the case that you can be just as much blackballed in private as you can be in public.

I do, however, have a concern for how Professor Courtney has raised the issue. While I accept, as Professor Fritz does, the legitimacy of the House of Commons in respect of certain kinds of appointments, if the motivation for this is to get rid of, in particular, academics who favour equality of the vote, then I think it is a bad move.

Since no one has suggested that there has been any incompetence on the part of members of electoral boundary commissions, but rather that the maps are unsuitable because they seek to adhere to equality of vote, then a dangerous motivation is being introduced here.

I do not think it will provide much in the way of enhanced credibility to the commissions and it does run the risk, as Professor Courtney has pointed out, that concerns will be raised if commissioners are appointed and large numbers of MPs oppose their appointments.

Senator Stanbury: I suppose it is possible they have some reason, and their reason may be legitimate.

Senator Andreychuk: I want to go back to that comment quoting the present-day politician. I do not think partisan politics will necessarily be gone with the Speaker, but there must also be a competence in the appointments. It is true that when the Speaker does whatever is necessary to determine, he must jump the test of competence.

I would like to see that system of appointment as impartial as possible, as is becoming the case with the appointment of judges. We are trying to move away from political, partisan appointments to an impartial, peer-scrutiny process and perhaps, some day, a public scrutiny. I would have hoped that that is where the members of Parliament on the House of Commons committee were headed.

My concern is that there is yet a risk if the Speaker does what he must. However, I am more concerned that particular members may not like what a particular commission member or commissioners are doing and will dog them and will find like-minded alliances to do the same.

How do you do your job with someone looking over your shoulder who can question your competence through a process, before your job is complete?

Mr. Aucoin: Once the appointment is made, the extent to which MPs can question the competence is, in a certain sense, not at issue. It is the fact that they can stop the appointment from

[Translation]

nominations ont été faites par le passé, en l'occurrence, pour des raisons qui ont trait aux relations entre ces personnes et des gens qui sont au gouvernement.

Cela dit, à une ou deux reprises au moins, des amis proches ou des personnes de confiance m'ont dit de ne pas faire telle ou telle chose parce que certaines personnes au gouvernement ne me feraient pas confiance et considéreraient que je ne suis pas de leur bord. Je sais donc que l'on peut être mis tout aussi bien sur une liste noire dans le privé que dans le public.

Je me préoccupe toutefois de la raison pour laquelle le professeur Courtney a évoqué le problème. Certes, je reconnais, comme le professeur Fritz, la légitimité de la Chambre des communes lorsqu'il faut procéder à certains types de nominations, mais si la raison derrière tout cela est de se débarrasser, en particulier, d'universitaires qui sont en faveur de l'égalité des électeurs, je considère alors que c'est une mauvaise décision.

Personne n'ayant laissé entendre que les membres des commissions de délimitation des circonscriptions électorales ont fait preuve d'incompétence, mais plutôt que les cartes étaient inappropriées parce qu'elles s'efforcent de respecter l'égalité des électeurs, on introduit ici une motivation dangereuse.

Je ne pense pas que cela renforce véritablement la crédibilité des commissions et l'on court le risque, comme l'a fait remarquer le professeur Courtney, que des problèmes se posent si des commissaires sont nommés et si un grand nombre de députés s'opposent à leurs nominations.

Le sénateur Stanbury: Je suppose qu'il faudra qu'ils aient quelques raisons et que ces raisons soient légitimes.

Le sénateur Andreychuk: Je reviens au commentaire qui se rapporte aux politiciens d'aujourd'hui. Je ne crois pas que la politique partisane disparaîtra avec l'intervention du président, mais il faut aussi que les nominations tiennent compte de la compétence. Il est vrai que lorsque le président fait tout ce qui est possible pour prendre une décision, il se heurte au critère de la compétence.

J'aimerais que le système des nominations soit aussi impartial que possible, comme ça commence à être le cas pour les juges. Nous essayons de nous débarrasser des nominations politiques et partisans pour adopter un mécanisme impartial, de contrôle par les pairs et peut-être, un jour, par le public. J'espère que c'est là où voulaient en venir les députés du Parlement au comité de la Chambre des communes.

J'ai peur qu'il y ait un risque si le président fait le nécessaire. Toutefois, j'ai encore plus peur que certains députés n'aiment pas ce que fait tel ou tel commissaire ou tel ou tel membre d'une commission et l'écarte en trouvant pour cela des alliés qui poursuivent les mêmes objectifs.

Comment pouvez-vous faire votre travail si vous avez quelqu'un qui regarde par dessus votre épaule et qui dispose d'une procédure pour remettre en cause votre compétence avant que votre travail soit terminé?

M. Aucoin: Une fois que la nomination est effectuée, la possibilité pour les députés de contester la compétence du titulaire n'est plus en cause jusqu'à un certain point. Ce qui est en cause,

[Text]

being made which is at issue. My concern here is that it is most likely to affect only two types of people; those who have served on commissions in the past and those who write about the subject. That includes many people who know something about the subject.

It would be preferable not to proceed to *ex officio* positions as they do in Australia or Manitoba, because that does not necessarily secure you the kind of competence you want in relationship to the task at hand. We could think in terms of proceeding with, as has been suggested for judicial appointments, a panel which could provide nominations to the Speaker.

If I could put on my hat as president-elect of the Canadian Political Science Association, an association such as that could make nominations to the Speaker to address, in particular, your point of competence. People who understand the law and the nuances of it would not have to be educated every time by Elections Canada. They would also understand the provinces in which they reside.

One could come up with a list of core competencies which would speak to the sorts of people you would want on these commissions, and the nominations could be made to the Speaker. It is also the case, for instance, that you would not have to restrict it to academics in the field. The academics in the Canadian Political Science Association, for example, are well versed with the people who are not academics who are interested in electoral boundaries. John Courtney did point out that there is a fairly small constituency of both academic and general public who are interested in the subject, and they do tend to know one another.

Senator Murray: It is a small country.

Senator Andreychuk: Arising from that, on what basis can members of Parliament intervene to have someone not appointed because of perceived partisanship of the Speaker? Is that not heightening the partisanship?

Mr. Aucoin: Yes, it runs the risk, particularly if it is not clear what you could be rejected for. If you could be rejected because you had written in favour of Justice McLachlin's interpretation of the way in which we ought to design electoral boundaries, that would be a bad thing, particularly if you could be rejected without that issue actually being debated. You must remember that part of the difficulty is that these people, as I understand the process, would not be able to defend themselves.

The Chairman: On behalf of all members of the committee, I wish to thank you very much, Professor Aucoin. Your evidence has certainly been very useful.

Senator Murray: I intend to move that the committee adjourn, but before I do that I should take colleagues into my confidence. I am considering proposing some amendments to the bill. I wanted to hear the witnesses today before I drafted the

[Traduction]

c'est la possibilité de bloquer une nomination au départ. J'ai peu ici que deux catégories de personnes soient les plus touchées : celles qui ont déjà siégé au sein de commissions par le passé et celles qui ont publié des écrits sur la question. Cela fait beaucoup de personnes qui connaissent quelque peu le sujet.

Il serait préférable de ne pas procéder à des nominations à des qualités comme on le fait en Australie ou au Manitoba parce que cela ne vous garantit pas nécessairement le type de compétence dont vous avez besoin compte tenu du travail à effectuer. On pourrait penser, comme cela a été proposé pour les nominations des juges, à constituer un groupe d'études des candidatures qui proposerait des noms au président.

Si vous me permettez de me prévaloir de ma qualité de président élu de l'Association canadienne de science politique, une association comme la nôtre pourrait proposer des noms au président pour répondre, en particulier, à votre argument au sujet de la compétence. Des gens qui connaissent le droit et ses nuances n'auront pas à être remis constamment au courant par Elections Canada. Ils comprendraient aussi les provinces dans lesquelles ils résident.

On pourrait dresser une liste de compétences de base qui devraient posséder les gens que l'on veut voir siéger au sein de ces commissions, et des noms pourraient être proposés au président. Il faut bien voir aussi, par exemple, qu'on n'aurait pas à s'en tenir strictement aux universitaires spécialistes du domaine. Les universitaires qui font partie de l'Association canadienne de science politique, par exemple, savent bien qu'il y a des gens qui ne sont pas universitaires et qui s'intéressent à la délimitation de circonscriptions électorales. John Courtney a effectivement fait remarquer qu'il y a un groupe assez restreint d'universitaires et de membres du public qui s'intéressent à la question, et ils ont tendance à se connaître.

Le sénateur Murray: On a vite fait le tour de ce pays.

Le sénateur Andreychuk: À partir de là, quels sont les motifs qui permettraient aux députés d'intervenir pour écarter une nomination parce qu'ils reprochent sa partisanerie au président? Est-ce que ça ne va pas renforcer cette partisanerie?

M. Aucoin: Oui, c'est un risque que l'on court, notamment : l'on ne voit pas clairement pour quelle raison la candidature a été rejetée. Si l'on est écarté parce que l'on s'est montré dans des écrits favorables à l'interprétation de la juge McLachlin concernant la façon de délimiter les circonscriptions électorales, ce sera regrettable, surtout si la candidature peut être rejetée sans que la question soit effectivement débattue. Souvenez-vous que la difficulté vient en partie du fait que ces gens, si je comprends bien la procédure, ne pourront pas eux-mêmes se défendre.

Le président: Je tiens à remercier le professeur Aucoin au nom de tous les membres du comité. Votre témoignage nous a été particulièrement utile.

Le sénateur Murray: J'ai l'intention de proposer que le comité lève la séance mais, avant de le faire, j'ai une chose à faire savoir à mes collègues. J'envisage de proposer des amendements au projet de loi. Je tenais à entendre les témoins aujourd'hui avant

[Texte]

amendments, so the proposed amendments, if any, are not yet drafted.

Also, I have not had an opportunity to consult my Conservative colleagues in caucus. The Senate is not sitting this week and there would not be a caucus for another 10 days. Against that, there are time constraints with regard to this legislation which I think we all understand. It has not been our desire to hold up the bill at all. As you know, we waived notices at the time of second reading in order to move the bill to committee.

If we do have amendments, I would want the government to have maximum time to consider them and decide what to do about them before the clock runs out.

I will suggest to you, Mr. Chairman, that you convene the committee one week from today. The Senate will sit one week from tonight. If there are no amendments, there is no problem; the bill will be reported without amendment. If there are amendments, you will still be in a position to report the bill on Monday night when the Senate meets.

While I can only speak for myself, if that is the situation, I would be willing to recommend to colleagues that we waive notices again and try to expedite consideration of any amendments in the Senate.

This also assumes that I can get a green light from colleagues on this side of the table and elsewhere in the Conservative caucus to do all this without having to consult the general caucus.

The Chairman: Tomorrow we will deal with the electoral regulations. Thursday we will deal with the Young Offenders Act. Therefore, perhaps we may have a meeting next Monday at the same time that we met today.

Senator Murray: First, if I can get approval from my own colleagues, and, second, assuming there are amendments, if I can have them drafted, I will let you know. If you want to deal with them on the margins of a Thursday meeting, or some other time sooner than Monday, I shall try to accommodate that.

The Chairman: On Thursday, Minister Allan Rock will appear before us on the Young Offenders Act. I do not know if we will finish that bill on that day, but I believe that we will soon thereafter.

Senator Murray: We also indicated, when Mr. Milliken was here, that if the government wanted to have the last word on what we have heard, they would be welcome to appear here again. Someone should inquire whether the minister or the parliamentary secretary wish to come and discuss the evidence we have heard.

[Translation]

de rédiger ces amendements, de sorte que les amendements que j'entends éventuellement proposer ne sont pas encore prêts.

Je n'ai pas eu non plus la possibilité de consulter mes collègues conservateurs au sein du groupe parlementaire. Le Sénat ne siège pas cette semaine et la prochaine réunion du groupe parlementaire n'aura lieu que dans 10 jours. Par contre, je pense que nous comprenons tous que nous avons des contraintes de temps pour ce qui est de ce projet de loi. Nous ne cherchons absolument pas à retarder l'adoption de ce projet de loi. Vous savez que nous avons renoncé à faire jouer les délais de notification au moment de la deuxième lecture de façon à renvoyer le projet de loi devant le comité.

Si nous avons des amendements à apporter, j'aimerais que le gouvernement ait un maximum de temps pour les considérer et décider ce qu'il veut en faire avant que le délai soit écoulé.

Je propose, monsieur le président, que vous convoquiez le comité dans une semaine. Le Sénat siégera dans une semaine à partir de ce soir. S'il n'y a pas d'amendement, très bien; le projet de loi sera renvoyé au Sénat sans amendement. S'il y a des amendements, vous aurez encore la possibilité de renvoyer le projet de loi devant le Sénat lundi soir lorsque ce dernier se réunira.

Je ne peux parler qu'en mon nom personnel mais, si telle est la situation, je suis disposé à recommander à mes collègues que nous renoncions une fois de plus à faire jouer les délais de notification et que nous essayons d'accélérer l'examen de tous les amendements éventuels au Sénat.

Cela suppose par ailleurs que je sois en mesure d'obtenir le feu vert de tous mes collègues autour de cette table et ailleurs au sein du groupe parlementaire conservateur pour que nous puissions faire tout cela sans avoir à consulter le groupe parlementaire dans son ensemble.

Le président: Demain, nous allons aborder le règlement électoral. Jeudi, nous nous pencherons sur la Loi sur les jeunes contrevenants. Par conséquent, nous pourrions peut-être nous réunir lundi prochain à la même heure qu'aujourd'hui.

Le sénateur Murray: Tout d'abord, il faut voir si je peux obtenir l'autorisation de mes propres collègues et, deuxièmement, en supposant qu'il y ait des amendements, si je parviens à les faire rédiger, je vous le ferai savoir. Si vous voulez qu'on en traite accessoirement lors de la séance de jeudi ou à tout autre moment avant lundi, j'essaierai de vous donner satisfaction.

Le président: Jeudi, le ministre Allan Rock va comparaître devant notre comité au sujet de la Loi sur les jeunes contrevenants. Je ne sais pas si nous pourrions en terminer avec ce projet de loi ce jour-là, mais je crois que ça ne sera pas bien plus tard.

Le sénateur Murray: Nous avons aussi fait savoir, lorsque M. Milliken a comparu devant nous, que si le gouvernement voulait dire un dernier mot au sujet de ce que nous avons entendu dans le cadre de nos audiences, nous lui laisserions la possibilité de comparaître à nouveau. Il faudrait que quelqu'un contacte le ministre ou le secrétaire parlementaire pour savoir s'ils veulent venir discuter des témoignages que nous avons entendus.

[Text]

I am also quite willing to discuss informally with supporters of the government what I have in mind in order that they will have an opportunity to prepare.

The Chairman: Let us leave it that we may come back this Thursday or next Monday.

Senator Murray: At the latest, you would convene the committee for next Monday?

The Chairman: Yes, that is right, at the latest. We may reconvene this week, if possible.

Is that agreeable to you, Senator Stanbury?

Senator Stanbury: I am somewhat at a loss because at the moment I am not a member of the committee. I am filling in for Senator Lewis.

Senator Lewis is expected back tomorrow. I will speak to him in the meantime and suggest he get in touch with Senator Murray immediately because it is important that we understand what the possibilities are and react to them.

The Chairman: The Young Offenders Act will be discussed on Thursday.

It is moved by the honourable Senator Pearson that, pursuant to rule 103, reasonable travel and living expense for Professors Courtney, Fritz and Aucoin be paid upon request. Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

The committee adjourned.

[Traduction]

Je suis tout à fait disposé à discuter à bâtons rompus avec les partisans du gouvernement de ce que j'ai à l'esprit pour qu'ils puissent se préparer.

Le président: Laissons-nous la possibilité de nous rencontrer à nouveau jeudi ou lundi prochain.

Le sénateur Murray: Au plus tard, vous êtes prêt à convoquer le comité lundi prochain?

Le président: Oui, en effet, au plus tard. Nous pourrions nous réunir à nouveau cette semaine, si possible.

Est-ce que ça vous convient, sénateur Stanbury?

Le sénateur Stanbury: J'ai du mal à me prononcer parce qu'en ce moment je ne suis pas membre du comité. Je remplace le sénateur Lewis.

Le sénateur Lewis devrait revenir demain. Je lui parlerai dans l'intervalle et je lui conseillerai de contacter immédiatement le sénateur Murray parce qu'il est important que nous comprenions bien quelles sont nos possibilités et que nous puissions réagir.

Le président: Nous discuterons jeudi de la Loi sur les jeunes contrevenants.

L'honorable sénateur Pearson propose qu'aux termes de la règle 103, les frais raisonnables de séjour et de déplacement des professeurs Courtney, Fritz et Aucoin leur soient remboursés sur leur demande. D'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: La motion est adoptée.

Le comité lève la séance.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

For Bill C-69:

*From the Department of Political Studies, University of
Saskatchewan:*

Professor John Courtney.

From the College of Law, University of Saskatchewan:

Professor Ron Fritz.

From the Department of Political Science, Dalhousie University:

Professor Peter Aucoin.

Pour le projet de loi C-69:

*Du «Department of Political Studies, University
Saskatchewan»:*

Professeur John Courtney.

Du «College of Law, University of Saskatchewan»:

Professeur Ron Fritz.

Du département des Sciences politiques, Université Dalhousie:

Professeur Peter Aucoin.



First Session
Thirty-fifth Parliament, 1994-95

Première session de la
trente-cinquième législature, 1994-1995

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Président:
L'honorable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Tuesday, May 30, 1995

Le mardi 30 mai 1995

Issue No. 38

Fascicule n° 38

First Proceedings on:
Consideration of proposed regulations adapting the
Canada Elections Act

Premier fascicule concernant:
L'étude du règlement d'adaptation de la Loi électorale
du Canada

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Chairman*

The Honourable P. Derek Lewis, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Losier-Cool
Balfour	* Lynch-Staunton
Carstairs	(or Berntson)
Doyle	MacDonald (Halifax)
* Fairbairn (or Graham)	Murray
Gigantès	Pearson
Jessiman	Stanbury

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Losier-Cool substituted for that of the Honourable Senator Stewart. (May 29, 1995)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

Vice-président: L'honorable P. Derek Lewis

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Losier-Cool
Balfour	* Lynch-Staunton
Carstairs	(ou Berntson)
Doyle	MacDonald (Halifax)
* Fairbairn (ou Graham)	Murray
Gigantès	Pearson
Jessiman	Stanbury

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Losier-Cool est substitué à celui de l'honorable sénateur Stewart. (Le 29 mai 1995)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Tuesday, June 23, 1992:

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Lynch-Staunton moved, seconded by the Honourable Senator Doyle:

That, pursuant to subclauses (6) and (7) of clause 7 of Bill C-81, An Act to provide for referendums on the Constitution of Canada, the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be the designated Committee to review the regulations proposed by the Chief Electoral Officer.

The question being put on the motion, it was adopted.

Le greffier du Sénat

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 23 juin 1992:

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Lynch-Staunton propose, appuyé par l'honorable sénateur Doyle,

Que, conformément aux paragraphes (6) et (7) de l'article 7 du projet de loi C-81, Loi concernant les référendums sur la Constitution du Canada, le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit le comité désigné pour étudier les règlements proposés par le directeur général des élections.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, May 30, 1995
(38)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 356-S Centre Block, at 9:30 a.m., the Chairman, the Honourable Senator Gérald-A. Beaudoin, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Carstairs, Gigantès, Losier-Cool, Pearson and Stanbury (7).

In attendance: Jack Stilborn, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From Elections Canada:

Jacques Girard, Director of Legal Services;

Holly McManus, Legal Counsel.

Pursuant to the Order of the Senate dated June 23, 1992, the committee commenced its consideration of proposed regulations adapting the Canada Elections Act.

Jacques Girard, Director of Legal Services of Elections Canada, made a statement.

Holly McManus, Legal Counsel of Elections Canada, together with Mr. Girard, answered questions.

It was agreed, — That independent legal counsel be hired by the committee to review the proposed regulations.

Mr. Girard agreed to try to get an extension to the deadline of June 9, 1995, in order to give sufficient time to the Committee's legal counsel.

At 10:25 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité

Heather Lank

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 30 mai 1995
(38)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 30, dans la pièce 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Gérald-A. Beaudoin (président).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Carstairs, Gigantès, Losier-Cool, Pearson et Stanbury (79).

Également présent: Jack Stilborn, attaché de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

D'Élections Canada:

Jacques Girard, directeur des services juridiques;

Holly McManus, conseillère juridique;

Conformément à l'ordre du Sénat daté du 23 juin 1992, le comité entreprend son étude du Règlement d'adaptation proposé de la Loi électorale du Canada.

Jacques Girard, directeur des services juridiques d'Élections Canada, fait une déclaration.

Holly McManus, conseillère juridique d'Élections Canada aidée de M. Girard, répond aux questions.

Il est convenu, — Que le comité retienne les services d'un conseiller juridique indépendant pour examiner le règlement proposé.

M. Girard accepte de tenter d'obtenir un report du délai du 9 juin 1995 pour donner suffisamment de temps au conseiller juridique du comité.

À 10 h 05, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, May 30, 1995

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 9:30 a.m. to consider the proposed regulations adapting the Canada Elections Act.

Senator Gérald-A. Beaudoin (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we will now start our meeting. The documents involved in this matter are great in number.

I would like our witness to explain what is involved in these proposed regulations adapting the Canada Elections Act.

Senator Stanbury: Before we get started, Mr. Chairman, I have difficulty understanding the letter which we have received, let alone the rest of the documents. I would simply ask that as the witnesses go through their explanation, they give us a glossary and define for us what is meant, for example, by "SOR". There are several other acronyms that I do not understand. Also, perhaps they can explain what is an "adaptation" as compared to an amendment, and so on. I should like to have these matters explained in simple terms.

The Chairman: You are right, Senator Stanbury. I would ask the witnesses to proceed now.

M. Jacques Girard, directeur des services juridiques, Élections Canada: Bonjour, monsieur le président et membres du comité. J'étais avec vous, il y a quelques jours déjà, pour parler de la division des limites des circonscriptions électorales avec monsieur Kingsley.

Mon nom est Jacques Girard et je suis directeur des services juridiques à Élections Canada. Avant de commencer, j'aimerais également vous présenter ma collègue, Holly McManus, qui a travaillé à ce projet ambitieux avec moi.

Ce que je vais tenter de faire, c'est de vous expliquer un peu la démarche que nous avons suivie. Vous l'avez noté, elle est particulièrement complexe parce qu'il y a beaucoup de documents qui sont en cause. Cette procédure que nous revoyons ce matin est quelque chose d'assez peu usuel parce que évidemment les règlements, habituellement, suivent une procédure tout à fait différente de celle prévue par la loi référendaire. C'est ce qui fait que c'est assez inusité comme processus

Je suis heureux de comparaître devant vous ce matin afin de répondre aux questions que vous pourriez avoir au sujet du règlement qui a été soumis à votre comité. Lorsque la démarche a été entreprise, en 1992, ce même comité a fait des recommandations très pertinentes et très judicieuses au directeur général des élections en ce qui concerne le règlement qui lui avait alors été soumis. Le directeur général des élections compte donc sur vos conseils au sujet du règlement que vous devrez examiner, celui qui est devant vous ce matin.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 30 mai 1995

[Texte]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le règlement d'adaptation de la Loi électorale du Canada.

Le sénateur Gérald-A. Beaudoin (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous allons commencer, car nous avons beaucoup de documents à examiner.

J'aimerais que notre témoin nous explique la portée du règlement d'adaptation de la Loi électorale du Canada.

Le sénateur Stanbury: Tout d'abord, monsieur le président, je dois dire que j'ai du mal à comprendre la lettre que nous avons reçue, sans parler des autres documents. J'aimerais simplement que les témoins, dans le cours de leur exposé, nous donnent un glossaire et définissent pour nous ce que l'on entend, par exemple, par «DORS». Il y a plusieurs autres acronymes que je ne comprends pas. Peut-être pourraient-ils aussi nous expliquer ce qu'est une «adaptation» par rapport à un amendement, et ainsi de suite. J'aimerais que l'on nous explique ces choses-là en termes simples.

Le président: Vous avez raison, sénateur Stanbury. Je cède maintenant la parole à nos témoins.

Mr. Jacques Girard, Director, Legal services, Elections Canada: Good morning, Mr. Chairman and members of the Committee. I was here a few days ago with Mr. Kingsley to discuss electoral boundaries.

My name is Jacques Girard and I am Director of Legal Services at Elections Canada. Before I begin I would like to introduce my colleague, Holly McManus, who worked on this ambitious project with me.

What I'm going to try to do is explain a bit about the approach we took. It is very complex because, as you remarked, there are so many documents involved. The procedure we are reviewing this morning is a somewhat unusual one because of course regulations usually follow quite a different procedure from the one provided for in the Referendum Act. That's what makes this rather an unusual process.

It gives me great pleasure to appear before you this morning to answer any question you may have about the regulations that have been referred to your committee. When the whole operation got started, in 1992, your committee made some very relevant and wise recommendations to the Chief Electoral Officer about the regulations that had been referred to it at that time. The Chief Electoral Officer is relying on you to advise him again, about the regulations that are before you this morning.

[Text]

J'aimerais d'abord attirer votre attention à ce stade sur la possibilité que votre comité, ou peut-être un autre comité sénatorial, soit appelé à mener un autre examen concernant la loi référendaire. En effet, en vertu de l'article 40 de la loi référendaire, trois ans après son entrée en vigueur, qui sera le 23 juin 1995, dans moins d'un mois, la loi elle-même doit être examinée par un comité de la Chambre des communes, par un comité du Sénat ou un comité mixte qui serait désigné à cette fin. Aujourd'hui, cependant, nous nous concentrerons sur le règlement qui vous a été confié.

Je le répète, avant de répondre à vos questions, il m'apparaît opportun de décrire le contexte dans lequel ce règlement modifié est présenté, et la méthode qui a permis son élaboration.

En 1992, le Parlement a promulgué la Loi référendaire. En partie à cause de contraintes de temps à l'époque et en partie parce que des méthodes éprouvées par le temps, relatives à la conduite des élections, avaient déjà été prévues dans la Loi électorale, le Parlement a inclus l'article 7 de la Loi référendaire, qui confère au directeur général des élections le pouvoir d'adapter la Loi électorale du Canada aux fins de la conduite d'un référendum et de faire des règlements sur la conduite d'un référendum. L'intention du Parlement était, semblait-il alors, d'adopter les méthodes applicables aux élections générales pour la conduite d'un référendum.

En mai 1993, la loi modifiant la Loi électorale du Canada (le projet de loi C-114) a été adopté et a eu pour effet de modifier considérablement les processus de recensement et de révision de la liste électorale et les règles électorales spéciales, ainsi que de peaufiner un grand nombre de dispositions administratives se rapportant à la conduite des élections. Par conséquent, à la suite des modifications qui ont été effectuées à la Loi électorale du Canada par le projet de loi C-114, il a fallu examiner les adaptations qui ont été apportées à la Loi électorale du Canada en 1992, afin de rendre celle-ci conforme à la loi en vigueur. C'est ce que vous avez devant vous ce matin.

Lorsque le processus d'adaptation a été entrepris pour la première fois, en 1992, nous avons dû d'abord éliminer de l'adaptation les articles de la Loi électorale du Canada qui sont énumérés à l'annexe II de la Loi référendaire comme n'étant pas applicables à un référendum. Nous avons ensuite examiné chaque article résiduel pour établir s'il avait besoin d'être adapté et, dans l'affirmative, les changements qui s'imposaient. Le règlement en résultant (le SOR/92-430) ne contenait que les articles de la Loi électorale du Canada qui avaient besoin d'être adaptés afin de s'appliquer à un référendum.

Le présent règlement a été produit en suivant la même méthodologie générale que celle qui avait été suivie en 1992, avec la condition supplémentaire qu'il fallait donner à l'annexe II de la Loi référendaire une interprétation particulière, de manière à produire une adaptation qui soit fonctionnelle. Comme il a été mentionné précédemment, il semble que le Parlement avait adopté le paragraphe 7(3) de la Loi référendaire de manière que les procédures administratives applicables à la conduite de référendums soient les mêmes que celles qui sont énoncées dans la Loi

[Traduction]

I would like to start by just drawing to your attention the possibility that your committee, or perhaps some other Senate committee, might be called upon to do another review of the Referendum Act. Under section 40 of the Act, it has to be reviewed by a Commons committee, a Senate committee or a joint committee set up for this purpose, three years after its coming into force, which will be June 23, 1995, less than a month away. But today we will be focusing on the regulations that have been referred to you.

Let me just repeat that before I start answering your questions I think it would be appropriate for me to describe the context in which these amended regulations are being presented and the methodology behind their formulation.

In 1992, Parliament passed the Referendum Act. Partly because of time constraints and partly because time-tested methods for organizing elections were already set out in the Canada Elections Act, Parliament included in the Referendum Act a section — section 7 — giving the Chief Electoral Officer the power to adapt the Elections Act for purposes of holding a referendum, and to make regulations about the process of holding a referendum. Parliament's intention, it seems, was to apply the procedures used in general elections to the holding of referendums.

In May 1993, Bill C-114, An Act to amend the Canada Elections Act, was passed, which had the effect of modifying significantly the electoral enumeration and revision procedures and the special voting rules as well as fine-tuning a great many of the administrative provisions to do with holding elections. As a result of these amendments to the Canada Elections Act, it became necessary to review their impact on the [Referendum Act], to make it consistent with the new legislation. That is what you have before you this morning.

When the adaptation process was undertaken for the first time, in 1992, we had to begin by eliminating from our adaptation the Canada Elections Act provisions that were listed in Schedule II of the Referendum Act, because they weren't applicable to referendums. Then we reviewed each remaining section to establish whether it needed to be adapted, and if so in what way. The resulting regulations (SOR/92-430) contained only those sections of the Canada Elections Act that needed to be adapted in order to apply to a referendum.

The regulations before you today were produced using the same general methodology as we used in 1992, with the extra requirement that Schedule II of the Referendum Act had to be interpreted in such a way as to produce an adaptation that would be workable. As I mentioned, Parliament apparently endorsed subsection 7(3) of the Referendum Act so that the administrative procedures applicable to holding referendums would be the same as those set out in the Canada Elections Act for general elections. Since the Elections Act provides the administrative framework for

[Texte]

électorale du Canada pour la conduite des élections. Étant donné que la Loi électorale du Canada prévoit le cadre administratif pour la conduite des référendums et qu'elle est assujettie à des réformes et à des améliorations régulières, il va de soi que les références à la Loi électorale du Canada, à l'annexe II de la Loi référendaire, concernent la Loi électorale du Canada telle qu'elle est modifiée de temps en temps.

Pour le reste, qui est beaucoup plus technique, je vais aller vers l'anglais en essayant, je l'espère, d'éclairer les membres du comité sur ce qui a été fait.

With this ambulatory interpretation in mind, the provisions made not applicable to a referendum pursuant to Schedule II of the Referendum Act were analyzed to determine whether the content of those sections were changed by Bill C-114. If the section remained substantially the same, then it was considered to be non-applicable as per Schedule II. In cases where the substance of the section listed in Schedule II was changed by Bill C-114, such that the section no longer reflected the present intent of Parliament to have such section made non-applicable, an ambulatory interpretation was applied to best reflect how Schedule II of the Referendum Act would appear had it been consequentially amended by Bill C-114.

Senator Gigantès: What do you mean by "ambulatory interpretation"?

Mr. Girard: That is a good question, senator. If you allow me, I will finish the text and then return to that question.

One departure from that process followed in 1992 is that we corrected certain obvious errors that were incorporated into the text of law as a result of Bill C-114. For example, in subsection 56(1), reference continues to be made to subsection 58(3), which has been repealed by Bill C-114. In the present regulation, we corrected this particular oversight by deleting the ineffectual reference. Similar anomalies and non-controversial corrections were made to clarify the adapted text.

Furthermore, in certain instances, there was a need to designate sections of the Canada Elections Act as not applicable, notwithstanding that they do not appear in Schedule II of the Referendum Act. Again, this is due to amendments to Bill C-114 which either added new sections, the content of which does not fit into the context of referendum, or changed the section numbering such that the content no longer reflected the original text. Essentially, the adaptation reflects the original text of law.

Please note that those provisions of the Canada Elections Act that were not amended by Bill C-114, but which required adapting, were left as they were adapted by the 1992 regulation, while the provisions of the Canada Elections Act that were amended by Bill C-114, and required adapting, are adapted by the regulation that is currently before you.

[Translation]

the holding of referendums, and it is regularly reformed and improved, it follows that the references to the Elections Act in Schedule II of the Referendum Act refer to the Elections Act as amended from time to time.

For the remaining aspects, which are much more technical, I'm going to switch into English and try, I hope, to clarify for the members of the committee just what was done.

Compte tenu de cette interprétation ambulatoire, nous avons analysé les dispositions qui n'étaient plus applicables à un référendum, conformément à l'annexe II de la Loi référendaire, afin de déterminer si le projet de loi C-114 venait en modifier la teneur. Si la disposition demeurait substantiellement la même, elle était alors considérée comme non applicable conformément à l'annexe II. Lorsque le projet de loi C-114 venait modifier la teneur de la disposition énumérée à l'annexe II et faire en sorte qu'elle ne reflétait plus l'intention du Parlement de rendre cette disposition non applicable, on procédait alors à une interprétation ambulatoire pour mieux faire comprendre comment l'annexe II de la Loi référendaire se présenterait si elle était par la suite modifiée par le projet de loi C-114.

Le sénateur Gigantès: Qu'est-ce que vous entendez par «interprétation ambulatoire»?

M. Girard: Bonne question, sénateur. Si vous le permettez, je vais finir mon exposé et je répondrai ensuite à votre question.

Là où nous nous sommes écartés du processus suivi en 1992, c'est que nous avons corrigé certaines erreurs évidentes qui s'étaient glissées dans le texte de loi par suite de l'adoption du projet de loi C-114. Par exemple, au paragraphe 56(1), on fait toujours référence au paragraphe 58(3), qui a été abrogé par le projet de loi C-114. Dans le règlement actuel, nous avons corrigé cette omission en supprimant cette référence inutile. Nous avons effectué des anomalies semblables et apporté des corrections qui ne prêtent pas à controverse pour clarifier le texte adapté.

En outre, dans certains cas, il a fallu préciser que certaines dispositions de la Loi électorale du Canada ne s'appliquaient pas, même si elles ne figurent pas à l'annexe II de la Loi référendaire. Là encore, la situation s'explique par les amendements apportés au projet de loi C-114 qui venaient soit ajouter de nouvelles dispositions, qui ne s'appliquent pas à la tenue d'un référendum, soit changer la numérotation des articles qui ne correspondait plus au texte de départ. Essentiellement, l'adaptation reflète le texte de loi de départ.

Je vous fais remarquer que les dispositions de la Loi électorale du Canada qui n'ont pas été modifiées par le projet de loi C-114, mais qui nécessitaient une adaptation, ont été laissées telles qu'elles avaient été adaptées en vertu du règlement de 1992, alors que les dispositions de la Loi électorale du Canada, qui ont été modifiées par le projet de loi C-114, et qui nécessitaient une adaptation, ont été adaptées aux termes du règlement dont vous êtes actuellement saisis.

[Text]

Therefore, the final resort is that the law applicable to referendum in Canada includes, first, the Referendum Act; second, the provisions of the Canada Elections Act that are applicable to a referendum and that do not require any adaptation; third, the regulation of 1992, which adapted those provisions of the Canada Elections Act for referendum purposes and that have not required adaptation subsequent to Bill C-114; and, four, the present regulation, which amends the 1992 regulation and which effectively amends those provisions of the Canada Elections Act that, due to Bill C-114, require adaptation for the purposes of a referendum.

Basically, four pieces of legislation deal with the conduct of a referendum in Canada.

Included in the document that was forwarded to you is an office consolidation which indicates at a glance the sections that have been amended by showing where words have been deleted and what words have been added. After sending the documents, we noticed that the shading on some of the copies does not show up clearly. We would be pleased to replace your copy should you so wish.

I would like to reiterate that the Chief Electoral Officer welcomes recommendations regarding the regulations which will be reviewed and incorporated where possible.

That concludes my opening comments, Mr. Chairman. We would be pleased to answer any questions that you may have.

Senator Gigantès: Could you now tell us what "ambulatory interpretation" means?

Ms Holly McManus, Legal Counsel, Elections Canada: Mr. Chairman, if you take the Referendum Act as it exists presently, you will see that Schedule II lists those sections of the Canada Elections Act which are not applicable to a referendum.

When Bill C-114 was passed, essentially, it amended certain aspects of the Canada Elections Act. In some cases, the content of some of the sections which were listed in Schedule II of the Referendum Act would have been changed, and the numbering of the sections might have been different. Since there were no consequential amendments to the Referendum Act and its schedule subsequent to Bill C-114, there was a necessity to give an interpretation to Schedule II of the Referendum Act so that the whole regulation would make sense.

You look as if you want me to elaborate on that, senator.

Senator Gigantès: I want to know why you use the word "ambulatory".

Ms McManus: It is legal terminology that stuck in my head. It relates to section 44 of the Interpretation Act, which allows for an interpretation to evolve.

Senator Gigantès: "Ambulatory" means "walk through" or "stroll". By "ambulatory interpretation" are we to understand

[Traduction]

Par conséquent, en dernier recours, on peut dire que la mesure législative applicable aux référendums au Canada inclut premièrement, la Loi référendaire, deuxièmement, les dispositions de la Loi électorale du Canada qui sont applicables à un référendum et qui ne nécessitent pas d'adaptation, troisièmement, le règlement de 1992 qui a permis d'adapter les dispositions de la Loi électorale du Canada à la tenue d'un référendum et qu'il n'était pas nécessaire d'adapter par suite de l'adoption du projet de loi C-114 et, quatrièmement, le règlement actuel, qui vient modifier le règlement de 1992 et qui modifie effectivement les dispositions de la Loi électorale du Canada qui, par suite de l'adoption du projet de loi C-114, doivent être adaptées aux fins de la tenue d'un référendum.

En gros, quatre mesures législatives portent sur la tenue d'un référendum au Canada.

Dans le document qui vous a été envoyé, vous trouverez une consolidation effectuée par notre bureau qui donne un aperçu des dispositions qui ont été modifiées; on a indiqué les termes qui ont été supprimés et ceux qui ont été ajoutés. Après vous avoir envoyé les documents, nous avons remarqué que l'ombrage sur certaines des copies n'est pas très visible. Nous serons heureux de vous en donner une autre copie si vous le désirez.

Je tiens à répéter que le directeur général des élections est ouvert aux recommandations concernant les règlements qui seront examinées et intégrées si possible.

Voilà qui conclut mes observations préliminaires, monsieur le président. Nous serons heureux de répondre à vos questions.

Le sénateur Gigantès: Pouvez-vous maintenant nous dire ce que vous entendez par «interprétation ambulatoire»?

Mme Holly McManus, conseillère juridique, Élections Canada: Monsieur le président, l'annexe II de la Loi référendaire, dans sa forme actuelle, renferme la liste des dispositions de la Loi électorale du Canada qui ne s'appliquent pas aux référendums.

Le projet de loi C-114, lorsqu'il a été adopté, est venu modifier certains aspects de la Loi électorale du Canada. Dans certains cas, le contenu de certaines des dispositions énumérées à l'annexe II de la Loi référendaire étaient modifiées, et la numérotation de ces articles changeait. Puisque l'on n'a apporté aucune modification corrélative à la Loi référendaire et à son annexe par suite de l'adoption du projet de loi C-114, on a dû donner une interprétation de l'annexe II de la Loi référendaire afin que le règlement prenne tout son sens.

Vous me regardez comme si vous vouliez que je vous donne plus de détails, sénateur.

Le sénateur Gigantès: Je veux savoir pourquoi vous utilisez le terme «ambulatoire».

Mme McManus: C'est un terme juridique qui m'est resté à l'esprit. Il se réfère à l'article 44 de la Loi d'interprétation, qui permet à une interprétation d'évoluer.

Le sénateur Gigantès: «Ambulatoire» signifie «capable de marcher» ou de «se promener». Quand vous parlez d'«interpréta-

[Texte]

that because of these changes you are walking through the act to find out whether or not you must strike something?

In theory, we senators are better informed than some other people, yet we are often faced with impenetrable legal jargon to which I object strongly. I object to all jargon.

Ms McManus: Perhaps if I give an example, it might be helpful.

The Chairman: Please continue to explain section 44 of the Interpretation Act. We do not have it before us.

Senator Gigantès: I have always thought that laws should be written in language that is easy to understand for citizens. I strongly object at every session of this committee to legalese and long sentences. I have always thought that laws should be written in language that is easy to understand for all citizens.

The Chairman: Do you have an answer for Senator Gigantès?

Ms McManus: I now have the relevant section before me. It is section 44(h) of the Interpretation Act which states:

Where an enactment, in this section called the "former enactment", is repealed and another enactment, in this section called the "new enactment", is substituted therefor,

(h) Any reference in an unrepealed enactment to the former enactment shall, with respect to a subsequent transaction, matter or thing, be read and construed as a reference to the provisions of the new enactment relating to the same subject-matter as the former enactment, but where there are no provisions in the new enactment relating to the same subject-matter, the former enactment shall be read as unrepealed in so far as is necessary to maintain or give effect to the unrepealed enactment.

Senator Carstairs: In other words, you can move from one to the other.

Ms McManus: That is exactly right.

Senator Stanbury: You can see why I asked for a glossary.

The Chairman: I know it is not clear, but it is logical. It is not a *mutatis mutandis* rule at all. It is the contrary.

Senator Gigantès: If you thought it was a *mutatis mutandis* rule when it was not, then we are in trouble.

The Chairman: However, you are not in trouble because I never had such a thought.

Senator Gigantès: If there were a doubt in anyone's head, including yours, that it could be *mutatis mutandis*, then we are in trouble.

The Chairman: I said that it was not a *mutatis mutandis* rule at all.

[Translation]

tion ambulatoire», est-ce qu'il faut comprendre que ces changements vont vous amener à parcourir la loi afin de savoir si vous devez abroger ou non certaines dispositions?

En théorie, nous, les sénateurs, sommes mieux informés que quiconque, pourtant nous entendons souvent un jargon juridique indéchiffrable auquel je m'oppose fortement. Je suis contre l'utilisation des jargons.

Mme McManus: Je me ferais peut-être mieux comprendre si je vous donnais un exemple.

Le président: Auriez-vous l'obligeance de continuer d'expliquer l'article 44 de la Loi d'interprétation? Nous ne l'avons pas sous les yeux.

Le sénateur Gigantès: J'ai toujours pensé que les lois devaient être rédigées dans un langage facilement accessible aux citoyens. Je m'oppose fermement à ce que l'on utilise un jargon juridique à chaque séance du comité. J'ai toujours été d'avis que les lois devaient être rédigées de façon à être comprises par toute la population.

Le président: Pouvez-vous répondre à la question du sénateur Gigantès?

Mme McManus: J'ai maintenant la disposition en question sous les yeux. L'alinéa 44 h) de la Loi d'interprétation stipule que,

En cas d'abrogation et de remplacement, les règles suivantes s'appliquent:

h) le renvoi, dans un autre texte, au texte abrogé, à propos de faits ultérieurs, équivaut à un renvoi aux dispositions correspondantes du nouveau texte; toutefois, à défaut de telles dispositions, le texte abrogé est considéré comme étant encore en vigueur dans la mesure nécessaire pour donner effet à l'autre texte.

Le sénateur Carstairs: Autrement dit, on peut passer d'un à l'autre.

Mme McManus: C'est tout à fait juste.

Le sénateur Stanbury: Vous voyez pourquoi j'ai demandé qu'on nous fournisse un petit glossaire.

Le président: Je sais que ce n'est pas clair, mais c'est logique. Il n'est nullement question d'une règle qui tienne compte des adaptations de circonstance. C'est le contraire.

Le sénateur Gigantès: Si vous pensiez le contraire, alors là, nous avons un problème.

Le président: Cependant, nous n'en avons pas parce que je n'ai jamais pensé que c'était le cas.

Le sénateur Gigantès: Si quelqu'un avait le moindre doute, y compris vous-même, alors là nous aurions un problème.

Le président: J'ai dit qu'il ne s'agissait pas d'une règle qui tenait compte des adaptations des circonstances, mais alors là pas du tout.

[Text]

Senator Andreychuk: If we believe that the Referendum Act is important to Canadian society, then why did we not go through a consolidation of some sort as opposed to this process? It is unwieldy to have to keep going from piece of legislation to piece of legislation. Is it not time for some sort of consolidation?

Mr. Girard: The Referendum Act is a short act. There are only 42 sections in it. It was enacted in 1992 at a time of many constraints. If Parliament decided to consolidate, the whole scheme that had to be put in place for a referendum would have resulted in legislation containing some 300 to 400 sections. It would have been a long process. That is probably why at that time Parliament decided to give the Chief Electoral Officer the power to make regulations with, of course, input from both your committee and one from the House of Commons. That is the only explanation I can see for the action that was taken at that time.

Senator Andreychuk: I have scanned these documents briefly. What is the fundamental difference to citizens in the process, or do we follow completely the kind of time frames, et cetera, that people would be used to follow in a voting process?

Mr. Girard: The time frame is different, of course. The Elections Act provides for a minimum period of 47 days for the election period, while the Referendum Act provides for 36 days. When we look at the regulation, we must take that into account to ensure that all the deadlines are met. One of the things that we will have to adopt is all the time frames that are built into the Canada Elections Act. That is the main difference.

The regulations that were referred to you today basically flow from Bill C-114. The main topics of that bill were the enumeration process, the revision process and the special voting rules which allow Canadians abroad to vote, which was a big issue. If you took the regulation as it stands today and should a referendum be called for tomorrow, Canadians abroad would not be able to vote in it. This new regulation in front of you today would allow those Canadians to vote.

Senator Andreychuk: Concerning the enumeration aspect and the right to vote, is the appeal mechanism or the question mechanism the same in the Elections Act and the Referendum Act? In other words, if I am left off the list or put on it improperly, is the dispute mechanism to resolve the error the same?

Mr. Girard: Everything is exactly the same. Only the time frame is different because the election period and the referendum period are a bit different.

Senator Andreychuk: Would it be fair to characterize these regulations as housekeeping regulations?

Mr. Girard: That would be fair, yes.

The Chairman: In the 1992 referendum, we were pressed to a great extent by the time factor.

Mr. Girard: Yes.

[Traduction]

Le sénateur Andreychuk: Si nous estimons que la Loi référendaire est importante pour les Canadiens, pourquoi alors n'avons-nous pas procédé à une consolidation plutôt que de nous soumettre à l'exercice actuel? Il est difficile de passer d'une mesure législative à une autre. N'est-il pas temps d'effectuer une certaine consolidation?

M. Girard: La Loi référendaire n'est pas très longue. Elle ne contient que 42 dispositions. Elle a été adoptée en 1992 à une époque où l'on devait faire face à de nombreuses contraintes. Si le Parlement décidait d'effectuer une consolidation, tout le régime que l'on a dû mettre en place pour un référendum aurait amené l'adoption d'une loi contenant environ 300 à 400 dispositions. Le processus aurait été long. C'est probablement pourquoi le Parlement a alors décidé de donner au directeur général des élections le pouvoir d'adopter des règlements après, bien sûr, consultation de votre comité et d'un comité de la Chambre des communes. C'est la seule explication que je puisse voir à la mesure qui a été adoptée à l'époque.

Le sénateur Andreychuk: J'ai examiné les documents brièvement. Quelle différence cela fait-il pour les citoyens, ou encore est-ce que nous respectons en tous points les délais, et cetera, que les gens sont habitués de respecter lors d'un vote?

M. Girard: Le délai est différent, bien sûr. La Loi électorale prévoit un minimum de 47 jours pour la période électorale, alors que cette même période est de 36 jours dans la Loi référendaire. Dans le règlement, il nous faut tenir compte de cela pour nous assurer de respecter tous les délais. L'une des choses que nous allons devoir adopter, ce sont tous les délais qui sont prévus à la Loi électorale du Canada. C'est la principale différence.

Le règlement dont vous êtes saisis aujourd'hui découle en gros du projet de loi C-114, qui porte principalement sur le processus de recensement, le processus de révision et les règles électorales spéciales qui permettent aux Canadiens à l'étranger de voter, ce qui est là une question importante. D'après le règlement actuel, si un référendum était convoqué pour demain, les Canadiens à l'étranger n'auraient pas le droit d'y participer. Ce nouveau règlement que vous examinez aujourd'hui permettrait aux Canadiens d'exercer leur droit de vote.

Le sénateur Andreychuk: En ce qui concerne le recensement et le droit de vote, est-ce que le mécanisme d'appel ou de contestation est le même dans la Loi électorale que dans la Loi référendaire? Autrement dit, si je ne suis pas inscrite sur la liste ou que mon nom y est mal inscrit, est-ce que le mécanisme de correction des erreurs est le même?

M. Girard: Oui. Seul le délai est différent parce que la période électorale et la période référendaire sont un peu différentes.

Le sénateur Andreychuk: Est-ce que l'on peut dire que ces règlements sont des règlements administratifs?

M. Girard: Je crois que oui.

Le président: Lors du référendum de 1992, nous avons été beaucoup bousculés par le facteur temps.

M. Girard: C'est juste.

[Texte]

The Chairman: That should not happen again. However, we never know. There will probably be a referendum in Quebec. There may even be a federal referendum one day. We must be prepared for that.

Mr. Girard: That is correct.

The Chairman: This is the purpose of what is before us.

Mr. Girard: Yes. We would have tabled this sooner, but we were busy last year cleaning up after the 1993 election. We wanted to table it earlier this year but then we had three by-elections.

The Chairman: There is no problem in that regard since we will have a few months before the Quebec referendum is held. Obviously, the federal referendum will not be before that time, if there is one.

Senator Gigantès: Why do you assume that?

The Chairman: If you are asking for my opinion, it would be a mistake to have a federal referendum before the provincial referendum.

Senator Carstairs: Mr. Girard, when you went through the four things that you were doing, you went through them rather quickly. First, you talked about the Referendum Act of 1992. You then dealt with the revisions to the Canada Elections Act which required no adaptation. As well, you also mentioned those regulations that are required because of Bill C-114. Finally, you dealt with the present Referendum Act of 1992 as amended. Is that the last one?

Mr. Girard: No.

You were correct when you said that it was the Referendum Act and the Canada Elections Act provisions that do not need adaptation. We read them and they applied as they were written. We also have the 1992 adaptation, which adapts some sections of the Elections Act that needed adaptation at that time. What is before you today flows from the modifications brought to the Canada Elections Act by Bill C-114.

Senator Stanbury: What we are doing is a combination of the work done by this committee and that of the Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons for the Scrutiny of Regulations. In addition, this also mirrors the work that we do in this committee when we have miscellaneous legislation matters to deal with, for example, when we are making changes that are not controversial and do not require the expenditure of money.

In both cases, we have experts who advise us, as well as the public servants who are sponsoring the regulations. Have we had anyone look at these regulations to give us a different point of view to see that they are in accord with the legislation that they are based upon to ensure that they do not include things which are controversial, cost money, and so on?

[Translation]

Le président: Cela ne devrait pas se reproduire. Cependant, on ne sait jamais. Il y aura probablement un référendum au Québec. Il pourrait y en avoir un au niveau fédéral un jour. Nous devons être prêts.

M. Girard: C'est juste.

Le président : C'est la raison pour laquelle nous étudions le règlement qui nous a été soumis aujourd'hui.

M. Girard: Oui. Nous l'aurions présenté plus tôt, mais nous avons été occupés l'an dernier à tout remettre en place après les élections de 1993. Nous voulions le déposer plus tôt cette année, mais nous avons eu aussi trois élections complémentaires.

Le président: Cela ne pose pas de problème, puisque nous allons avoir encore quelques mois avant le référendum du Québec. Manifestement, le référendum fédéral n'aura pas lieu avant ce moment-là, s'il y en a un.

Le sénateur Gigantès: Pourquoi dites-vous cela?

Le président: Si vous voulez mon avis, ce serait une erreur de tenir un référendum fédéral avant le référendum provincial.

Le sénateur Carstairs: Monsieur Girard, lorsque vous avez énuméré les quatre choses que vous faites, vous êtes allé assez rapidement. Premièrement, vous avez parlé de la Loi référendaire de 1992. Vous avez ensuite parlé des révisions de la Loi électorale du Canada, qui ne nécessitaient aucune adaptation. Vous avez ensuite parlé des règlements qui ont été rendus nécessaires par suite de l'adoption du projet de loi C-114. Enfin, vous avez parlé de la Loi référendaire de 1992 telle que modifiée. Est-ce la dernière?

M. Girard: Non.

Vous avez raison de dire que ce sont les dispositions de la Loi référendaire et de la Loi électorale du Canada qui n'ont pas besoin d'adaptation. Nous en avons pris connaissance et elles s'appliquaient telles quelles. Nous avons eu aussi l'adaptation de 1992 qui a permis d'adapter certaines dispositions de la Loi électorale du Canada qui avaient besoin d'être adaptées à l'époque. Ce que vous examinez aujourd'hui découle des modifications apportées à la Loi électorale du Canada par le projet de loi C-114.

Le sénateur Stanbury: Ce que nous faisons, c'est à la fois le travail de notre comité et celui du comité mixte permanent d'examen de la réglementation. En outre, cela reflète le travail que fait notre comité lorsque diverses mesures législatives nous sont présentées, par exemple, lorsque nous apportons des changements qui ne suscitent pas de controverse et ne nécessitent pas l'engagement de crédits.

Dans les deux cas, nous comptons sur des spécialistes qui nous conseillent, de même que sur les fonctionnaires qui parrainent les règlements. Est-ce que quelqu'un a examiné ce règlement pour nous donner un point de vue différent et nous dire s'il est conforme à la loi sur laquelle il repose afin de nous assurer qu'il ne comprend pas des choses qui suscitent la controverse, coûtent de l'argent, et ainsi de suite?

[Text]

The Chairman: The Clerk has drawn my attention to that matter. On June 23, 1992, the Honourable Senator Lynch-Staunton, seconded by Senator Doyle, moved, under Government Notices of Motion, that it be referred to the Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs. Of course, the Joint Committee for the Scrutiny of Regulations functions very well. It usually considers regulations after they have been adopted. This time, however, it is a question of legality and constitutionality.

Senator Stanbury: Perhaps the reason it comes back to us is because we did the job in 1992, did we not?

The Chairman: Yes.

Senator Stanbury: This is a follow-up, then, on what we did at that time.

The Chairman: Perhaps it is because our reputation is good.

Senator Stanbury: My only concern is whether anyone other than the authors, who might be regarded as having some proprietary interest, has looked at these documents to see whether they contain something which should be of concern to us. Although I made an attempt last night to get some idea of what was involved here, I did not even take the wrapping off two of the packages. I do not think any of us is pretending that we understand everything that is in the package which is before us.

I am not sure that it is proper for us to accept — although I am sure we could — the word of the authors. It seems to me that we should have had someone else have a look at it.

The Chairman: As a matter of fact, we did not have any independent advice. Everything which was received is from governmental or federal administrative sources. No experts appeared before us to give advice on this matter.

Do I understand that you would like to have such an occurrence?

Senator Stanbury: I would have liked that. I understand there is a deadline of June 9 with respect to these regulations.

Mr. Girard: The legislation provides for a minimum of seven days. We discussed it with the Chief Electoral Officer the last time. As Mr. Chairman said, we were faced with time constraints.

The Chairman: My first reaction is one of prudence. The Referendum Act of Canada is very important. We may have to have a quick referendum at some time. We have to be sure that the work before us is perfect. If we want to hear from some independent witnesses, I am quite ready to call such witnesses. We could probably do that in seven or nine days. We are used to sitting nearly every day in this committee.

Senator Gigantès: He is not asking to hear witnesses. He is asking that an expert go through it and give an opinion on it.

[Traduction]

Le président: Le greffier a attiré mon attention là-dessus. Le 23 juin 1992, l'honorable sénateur Lynch-Staunton, appuyé par le sénateur Doyle, a proposé, à la rubrique «Avis de motion du gouvernement», que le règlement soit renvoyé au comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Bien sûr, le comité mixte d'examen de la réglementation fonctionne très bien. Il examine habituellement les règlements une fois adoptés. Cette fois, cependant, il s'agit d'une question de légalité et de constitutionnalité.

Le sénateur Stanbury: S'il nous revient aujourd'hui, c'est peut-être parce que nous avons fait le travail en 1992, n'est-ce pas?

Le président: Oui.

Le sénateur Stanbury: Il s'agit d'un suivi, alors, de ce que nous avons fait à l'époque.

Le président: C'est peut-être que nous avons bonne réputation.

Le sénateur Stanbury: Ma seule préoccupation est de savoir si quelqu'un, mis à part les auteurs, qui pourraient avoir des intérêts en cause, a examiné les documents pour voir s'ils contiennent des dispositions qui devraient nous préoccuper. Même si j'ai essayé hier soir d'avoir une idée du travail qui nous attendait, je n'ai même pas déballé deux des paquets. Je ne crois pas que quiconque ici prétende tout comprendre des documents qui nous ont été soumis.

Je ne suis pas certain que nous devrions accepter (bien que je pense pouvoir le faire) la parole des auteurs. Il me semble que nous devrions demander à quelqu'un d'autre d'examiner le règlement.

Le président: En fait, nous n'avons pas eu d'avis impartial. Les conseils que nous avons reçus nous sont parvenus de sources gouvernementales ou administratives. Aucun expert n'a comparu devant nous pour nous donner son avis sur la question.

Dois-je comprendre que vous aimeriez que l'on convoque un spécialiste?

Le sénateur Stanbury: J'aurais bien aimé. Je comprends qu'il faut respecter le délai du 9 juin pour l'adoption de ce règlement.

M. Girard: La loi prévoit un minimum de sept jours. Nous en avons discuté avec le directeur général des élections la dernière fois. Comme le sait monsieur le président, nous avons des contraintes de temps.

Le président: Ma première réaction, c'est de faire preuve de prudence. La Loi référendaire du Canada est très importante. Il se pourrait qu'on tienne un jour un référendum dans des délais rapides. Nous devons être certains que le règlement dont nous sommes saisis est parfait. Si nous devons entendre des témoins indépendants, je suis tout à fait disposé à les convoquer. Nous pourrions probablement le faire durant ces neuf jours. Nous sommes habitués de siéger presque tous les jours.

Le sénateur Gigantès: Le sénateur ne demande pas d'entendre des témoins. Il demande qu'un spécialiste parcoure le document et nous donne son opinion.

[Texte]

Senator Stanbury: We have people who are giving legislative advice to committees who are not part of the government, although they may be retained on a consultancy basis. There are legislative people available who could be asked to look at this and report to the committee. That would be quite satisfactory to me.

I am only concerned that we not accept it holus-bolus knowing that we have not had a chance to read it and would not understand it if we did. It seems to me that we should have some advice on this.

Senator Andreychuk: I support that. My questions on housekeeping were with regard to that issue. However, I disagree with the reason. I do not think the people who drafted it have a proprietary interest in it.

I would suggest that when drafting something as complex as this, there may be inevitable errors because of being too close to the topic. The drafters live with it every day. The reason for having someone else look at it is just to have a fresh approach and a double check. I am concerned that we do not create inadvertently a fundamental change that was not intended.

If the intention is simply to bring the process together as it was intended by those who put the policy in place, then that is fine. I know, from a legal point of view, that sometimes you can inadvertently move a comma or change a word which will fundamentally affect the process.

Senator Stanbury: By using the word "proprietary", I was not suggesting that they were selfishly protecting themselves.

Senator Andreychuk: Lawyers have a way of looking at things.

Senator Stanbury: When you are doing some work yourself you are sometimes not aware of things which other people might see.

M. Girard: Deux commentaires très rapides pour éclairer le comité. Je reviens sur les sept jours. Comme je le disais tantôt, la loi prévoit un minimum de sept jours. Étant donné qu'il n'y avait pas péril en la demeure cette fois-ci, on a prévu trois semaines. Donc le comité a jusqu'au neuf juin.

Le deuxième commentaire est qu'en 1992, si mon souvenir est bon, à la limite, je pourrais revenir auprès du greffier, ce comité avait demandé à un avocat de l'extérieur de revoir le règlement. Je me souviens qu'à l'époque, il avait un travail de moine pour revoir chacun des articles. Il avait repéré comme vous l'avez dit des virgules, des petites imprécisions qui nous avaient été soumises par le vice-président du comité de l'époque, le sénateur Frith.

On avait tenu compte de ces observations et on avait bonifié le règlement. Ce que le sénateur suggère n'est pas sans précédent, cela a été fait en 1992.

Le président: Vous êtes en train de me convaincre.

[Translation]

Le sénateur Stanbury: Il y a des gens qui donnent des conseils législatifs aux comités et qui ne font pas partie du gouvernement, il pourrait s'agir de consultants, par exemple. Il y a des spécialistes des lois qui sont disponibles et à qui on pourrait demander d'examiner le règlement et de faire rapport à notre comité. Cela me paraîtrait tout à fait satisfaisant.

J'ai simplement peur que l'on accepte tout tel quel sachant que nous n'avons pas eu la chance de lire le règlement et de le comprendre. Il me semble que l'on devrait avoir des avis là-dessus.

Le sénateur Andreychuk: Je suis d'accord. C'est cela que je voulais dire quand j'ai posé mes questions concernant le caractère administratif du règlement. Cependant, je ne suis pas d'accord avec le motif invoqué. Je ne crois pas que les gens qui ont rédigé le règlement y aient quelque intérêt que ce soit.

À mon avis, lorsqu'on rédige quelque chose d'aussi complexe, il y a inévitablement des erreurs, parce qu'on est trop près du sujet. Les rédacteurs sont là-dedans tous les jours. La raison pour laquelle on pourrait demander à quelqu'un d'autre d'examiner le règlement, c'est tout simplement pour avoir une approche nouvelle ou faire une double vérification. Ce que je crains, c'est que par inadvertance, nous n'apportions un changement fondamental qui n'était pas prévu.

Si l'objectif est de simplement faire en sorte que le processus soit tel que l'ont prévu les auteurs de la politique, alors d'accord. Je sais que, du point de vue juridique, on peut parfois, par inadvertance, déplacer une virgule ou changer un mot qui va modifier fondamentalement les choses.

Le sénateur Stanbury: Quand j'ai parlé «d'intérêt», je ne voulais pas dire que les gens voulaient égoïstement se protéger.

Le sénateur Andreychuk: Les avocats ont leur façon de voir les choses.

Le sénateur Stanbury: Lorsque vous faites le travail vous-même, parfois, vous n'êtes pas conscient de choses que les autres peuvent déceler.

Mr. Girard: Two very quick comments to clarify matters for the committee. As I said earlier, the legislation provides for seven days. Since there was no danger in delay this time around, three weeks seemed reasonable. So the committee has until June 9.

My second comment is that in 1992, if memory serves, and if necessary I could come back to the Clerk on this, your committee did request an outside lawyer to review the regulations. I recall that it took long hours of finicky work to review every one of the sections, and he found, as you say, commas — little fuzzy patches that were passed along to us by the then Deputy Chairman of the committee, Senator Frith.

We used those observations to improve the regulations. So what the honourable senator has suggested is not unprecedented, it has been done, in 1992.

The Chairman: You're starting to convince me.

[Text]

Senator Pearson: My question is with respect to the size of the task. How large is it; how many changes are we talking about?

Ms McManus: The documents before honourable senators include the one regulation in French and English. That is the extent of the modifications this time around. For ease of reference we have provided you with a highlighted office consolidation. As Mr. Girard mentioned earlier, the highlighting does not come out clearly on some of the copies. Those are the only changes.

The ellipses represent words which have been removed, as you would see if you were to compare it against the other text. That which is shaded or highlighted are words that have been added.

The office consolidation, and that which has been highlighted and marked up, will include both what was done in the regulation in 1992 as well as the regulation before you. If you want to assess the extent of the work, it is before you. That would give you an idea of how much work there is.

Senator Gigantès: The Chief Electoral Officer is not that kind of deputy minister. I remember alarming precedents from my days as a public servant when I was asked to do a report and I was yelled at by the Secretary to the Treasury Board and the Clerk of the Privy Council because I had produced three pages to send to the cabinet. I asked whether the problem was that it was not clear. I was told that it was clear but that they wanted about 350 pages dumped on their desks on the morning of the meeting. They did not want them sticking their noses into the matter.

I always worry about that.

The Chairman: I remember vaguely that, in 1992, I believe, a lawyer from the private sector was involved.

I am impressed by your suggestion, Senator Stanbury. We need not take any chances because the matter is important, much more so than we first thought. If ever there is a referendum at the federal level, the regulations have to be workable. Even if we do not have more than nine days, I am convinced as a result of the consensus in the committee that we ask the advice of an independent jurist.

Is it the consensus of this committee that we take that decision?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Therefore, it is agreed that we ask for help from an independent jurist on this matter. There are not many who are qualified to do the job.

Senator Gigantès: During the time that this legal expert takes to cross the "t"s and dots the "i"s, and to verify whether the commas are in the proper place, might we ask the department officials to try to give us a table or some document which shows what are the essential elements of these regulations. It is something which will do them good, while doing even more good for us. I am not asking for every little detail, but just for the essential changes.

[Traduction]

Le sénateur Pearson: Ma question concerne l'ampleur de la tâche à accomplir. Est-ce qu'il y a beaucoup de travail à faire, de combien de changements est-il question?

Mme McManus: Les documents qu'ont en main les honorables sénateurs incluent le règlement en français et en anglais. C'est à cela que se limitent les modifications cette fois-ci. Pour faciliter la consultation, nous vous avons fourni une consolidation effectuée par notre bureau et nous avons surligné les questions importantes. Comme l'a dit M. Girard tout à l'heure, le surlignement ne ressort pas très bien sur certaines copies. Ce sont là les seuls changements.

Nous avons indiqué les mots qui ont été supprimés, comme vous le constaterez en comparant les deux versions. Les mots qui sont ombragés ou surlignés sont des mots qui ont été ajoutés.

La consolidation effectuée par le bureau, et celle qui a été surlignée et indiquée, comprendront ce qui a été fait dans le règlement en 1992 et dans le règlement qui vous est soumis. Si vous voulez évaluer l'ampleur du travail, vous avez les documents sous les yeux. Cela vous donnera une idée du travail à accomplir.

Le sénateur Gigantès: Le directeur général des élections n'est pas ce genre de sous-ministre. Je me souviens que lorsque j'étais fonctionnaire, on m'avait demandé de faire un rapport; j'avais été critiqué par le secrétaire du Conseil du Trésor et le greffier du Conseil privé parce que j'avais produit un rapport de trois pages à soumettre au Cabinet. J'avais demandé si le problème venait du fait qu'il n'était pas clair. Ils m'avaient dit que le rapport était clair, mais qu'ils voulaient avoir environ un rapport de 350 pages sur leur bureau le jour de la réunion. Ils ne voulaient pas se mêler de cela.

Ce genre de chose m'inquiète toujours.

Le président: Je me souviens vaguement qu'en 1992, je crois, on avait fait appel à un avocat du secteur privé.

Je suis content de votre suggestion, sénateur Stanbury. Il ne faut pas prendre de risques parce que la question est importante, beaucoup plus que nous ne le pensions au départ. S'il y a un jour un référendum au niveau fédéral, le règlement doit être applicable. Même si nous n'avons pas plus de neuf jours, je suis convaincu que si le comité est d'accord, nous pouvons demander l'avis d'un juriste indépendant.

Le comité est-il d'accord pour que nous prenions cette décision?

Des voix: D'accord.

Le président: Donc, il est entendu que nous allons requérir l'aide d'un juriste indépendant à cet égard. Il n'y en a pas beaucoup qui ont les compétences nécessaires pour faire le travail.

Le sénateur Gigantès: Pendant que ce spécialiste mettra les points sur les «i» et vérifiera si les virgules sont à la bonne place, pourrions-nous demander aux fonctionnaires du ministère de nous fournir un tableau ou un document quelconque indiquant les éléments essentiels de ce règlement. Cela va leur être utile, et encore plus pour nous. Je ne demande pas que l'on nous donne tous les détails, mais simplement les changements essentiels.

[Texte]

The Chairman: Yes, that may be done.

Senator Andreychuk: I think it is unfair to ask that because what may be essential to Senator Gigantès may not be essential to someone else. In essence, we have the essential changes before us. We have been told which ones are there.

We have already got what we want, that is, someone scrutinizing the process. My question was: Where are the fundamental changes? I think that has been answered.

Senator Gigantès: Might I suggest that there probably are some things that are more important than others. There are some areas in which a challenge would be more vital than others.

If there are some things such as that, I would like them underlined. Thus, when we see what the expert has to say, we can say, "Did you look at this, that and the other thing carefully? Are these the vital points?"

The Chairman: I think we may have both. I think we have to select a lawyer today. Nothing would preclude the witnesses from putting on paper the important elements of the changes.

M. Girard: Si je peux me permettre, la façon la plus simple, parce qu'évidemment, le temps va nous faire défaut si on y met trop d'énergie. Finalement ce que le règlement fait, il ne fait que mettre à jour le règlement actuel pour tenir compte des changements qui ont été apportés par un projet de loi qui est en vigueur de, puis deux ans. Il s'agirait peut-être pour de vous fournir un tableau du projet de loi C-114. Essentiellement, c'est la même chose.

Le président: C'est aussi simple que cela

The Chairman: It is as simple as that. That was enacted in 1992. It is not that far away.

M. Girard: Cela indiquerait des changements.

The Chairman: We have to put that on paper. I want to have the expertise of an independent jurist who will say, "It is all right. I have gone through it all. It is in accordance with the law. It is not ultra vires, which is an important point. It is within the letter and spirit of the statute of 1993." With that, I think the committee would be ready to vote on this matter. We would feel more secure if that were done because we would have an independent opinion.

Perhaps the work is perfect. It probably is.

Le président: On va laisser cet avocat indépendant nous le dire.

The Chairman: Since we were planning to be here until eleven o'clock, perhaps we should benefit from your presence, Mr. Girard and Ms McManus.

M. Girard: Je voudrais ajouter que, comme cela a été le cas en 1992, à l'époque, c'était un règlement nouveau, donc il pouvait se lire de façon cursive. Ce n'est pas le cas actuellement, c'est un amendement. À l'époque, j'avais travaillé très étroitement avec

[Translation]

Le président: Oui, on pourrait le leur demander.

Le sénateur Andreychuk: Je ne crois pas qu'il vaille la peine de demander cela, parce que ce qui pourrait être essentiel pour le sénateur Gigantès pourrait ne pas l'être pour quelqu'un d'autre. Nous avons devant nous les changements essentiels. On nous les a indiqués.

Nous avons déjà ce que nous voulons, c'est-à-dire quelqu'un qui va examiner le processus. Ma question est donc la suivante: où sont les changements fondamentaux? Je pense qu'on y a répondu.

Le sénateur Gigantès: À mon avis, il y a probablement des choses qui sont plus importantes que d'autres. Il y a des questions pour lesquelles une contestation pourrait être plus vitale que pour d'autres.

S'il y en a, j'aimerais qu'on les fasse ressortir. Ainsi, lorsque nous prendrons connaissance du rapport du spécialiste, nous pourrions lui demander s'il a examiné telle et telle question soigneusement. On pourra lui demander si ces points-là sont essentiels.

Le président: Je pense qu'on pourrait avoir les deux. À mon avis, il faut choisir un avocat aujourd'hui. Rien n'empêcherait les témoins de dresser la liste des éléments importants des changements.

Mr. Girard: May I suggest that the simplest way be adopted, because obviously time is going to run out on us if too much energy has to go into this. Essentially what these regulations do is just update the existing regulations to allow for changes that have been made by legislation that was enacted two years ago. Perhaps we could give you a table of Bill C-114. Basically it's the same thing.

The Chairman: It's as simple as that.

Le président: C'est aussi simple que cela. C'était prévu en 1992. Il n'y a pas si longtemps de cela.

Mr. Girard: The table would indicate the changes.

Le président: Il faut mettre ça par écrit. Je veux avoir l'avis d'un juriste indépendant qui nous dira que c'est correct, j'ai examiné tout le document, il est conforme à la loi, il n'est pas inconstitutionnel, ce qui est important. De même, je veux qu'on me dise que le règlement respecte l'esprit et la lettre de la loi de 1993. Après, je pense que le comité serait disposé à prendre le vote sur ce règlement. Nous nous sentirions plus en sécurité si le travail était fait parce que nous aurions une opinion indépendante.

Le règlement est peut-être parfait, c'est probablement le cas.

The Chairman: We'll let this outside lawyer tell us.

Le président: Puisque nous prévoyons être ici jusqu'à 11 heures, peut-être pourrions-nous bénéficier de votre présence, monsieur Girard et madame McManus.

Mr. Girard: I would like to add that in 1992, the regulations were new so they could be read through as a unit. This isn't the case now, because what we have here are amendments. In 1992, I worked very closely with the lawyer whose services had been

[Text]

cet avocat dont les services avaient été retenus. Je voudrais dire au comité que si un avocat est nommé, de la même façon qu'on a collaboré en 1992, cela sera le même cas en 1995. On va s'asseoir ensemble et on va revoir ce qui a été fait. Comme je l'ai dit tantôt, j'ai tenté de le faire, madame McManus également, d'expliquer la démarche. C'est loin d'être simple. Peut-être qu'il sera bon avant que cet avocat ne se penche sur le règlement qu'il comprend la dynamique suivie pour arriver à ce résultat. Le sénateur Gigantès parlait de clauses ambulatoires. Je présume qu'un avocat qui fait beaucoup de droit administratif est un peu féru, au courant de ce dont il s'agit. Je crois qu'il est souhaitable qu'il y ait des exemples des endroits où on a appliqué ces clauses interprétatives de la loi d'interprétation.

Le président: On a combien de jours pour faire cela?

M. Girard: À cet égard, je peux en discuter avec le directeur général des élections. S'il y a une nécessité, on prolongera le délai. Je ne crois pas ce qu'il y ait une grande différence entre le 9 et le 16 juin. Je vais lui en parler. Je pourrai revenir auprès du président et vous donner le temps dont vous avez besoin.

Le président: Je voudrais être bien sûr de mon affaire parce que se faire attaquer sur la légalité des règlements du référendum, c'est très mauvais pour notre réputation.

M. Girard: De la même façon qu'on avait fait nos règlements en 1992, cette fois-ci on a fait un exercice. On a engagé des légistes pour nous aider à faire la rédaction, parce que c'est devenu une spécialité, en droit, la rédaction législative. Ils ont travaillé de concert avec nous. Comme toute chose, lorsque l'on a trop la tête dans un document, on ne voit plus très bien le fond du document. Peut-être qu'effectivement, cette personne va pouvoir jeter un regard neuf là-dessus. Elle pourra nous indiquer des imprécisions. Nous serons heureux d'y répondre comme cela a été le cas en 1992. Le comité nous a fait des recommandations. Effectivement, il y avait eu des petites erreurs techniques.

Le président: C-114, c'est énorme.

M. Girard: Oui, parce qu'à l'époque, on avait remplacé complètement les règles électorales spéciales qui prévoient le vote pour les Canadiens, pour les militaires à l'étranger, pour les personnes hospitalisées. C'est une grosse pièce législative qu'il a fallu adapter.

The Chairman: If it is possible I think we should take one extra week. We need more than nine days, which may take us to the middle of June. There is nothing partisan about this matter. It is a question which involves issues of pure legality and technicality. If we need six or seven days more, then we will take that time. You may have to convince Mr. Kingsley of that.

M. Girard: Je vais y mettre tous mes efforts.

Senator Gigantès: I am looking at a document which gives certain definitions, such as level access. As I go through this document, I have a gut feeling that some are not issues on which the validity of the referendum can be attacked, while others are. That illustrates my need for having a table, or a list, setting out the vital points where it could be attacked. When we see what the jurist has given us, we can ask him questions, as we can ask

[Traduction]

retained. I would like to assure the committee that if a lawyer is retained for these regulations, we would co-operate with him or her in the same way in 1995. We will sit down with him or her and review what was done. As I said earlier, I have tried, and Ms McManus has tried, to explain the process. It's far from simple. Perhaps it would be a good idea, before an outside lawyer starts reviewing the regulations, for him or her to understand the process we followed to achieve this result. Senator Gigantès talked about ambulatory clauses. I assume that a lawyer who does a lot of administrative law lives and breathes this stuff. I think it would be a good idea for there to be examples of places where these interpretive clauses from the Interpretation Act were applied.

The Chairman: And we have how many days to do that?

Mr. Girard: I can discuss that with the Chief Electoral Officer. If need be, the deadline could be extended. I don't think there's much difference between June 9 and June 16. I'll talk to him about it. I could get back to the Chairman and give you the time you need.

The Chairman: I want to be very sure of our position, because any criticisms of the legality of the referendum regulations would reflect very poorly on us indeed.

Mr. Girard: We went through the same sort of exercise this time as we did in 1992 when we drew up the regulations. We hired legal experts to help us with the drafting, because legislative drafting has become a specialty in the legal field. They worked with us. But as in any situation, the people who have been too close to a document can lose the ability to see the whole clearly. An outside could cast a fresh eye over it. He or she could point out places where we had not been sufficiently precise. We would be happy to respond to such suggestions, as we were in 1992. The committee made recommendations to us then and in fact there were some small technical errors.

The Chairman: Bill C-114 was immense.

Mr. Girard: Yes, because at the time we were replacing *in toto* the special voting rules for Canadians and members of the Canadian Forces overseas and for people in hospitals. It was a huge piece of legislation that had to be adapted.

Le président: Si cela est possible, je pense que nous devrions prendre une semaine de plus. Nous avons besoin de plus de neuf jours, ce qui nous amènera peut-être à la mi-juin. Il n'y a rien de politique là-dedans. C'est une question qui touche purement l'aspect légal et technique. Si nous avons six ou sept jours de plus, nous allons les prendre. Peut-être allez-vous devoir en convaincre M. Kingsley.

Mr. Girard: I'm going to try my hardest.

Le sénateur Gigantès: Je vois ici un document qui renferme certaines définitions comme l'accès de plein-pied. J'ai l'impression qu'il y a des questions qui pourraient mettre en cause la validité d'un référendum, d'autres non. C'est la raison pour laquelle j'estime que nous aurions besoin d'un tableau ou d'une liste qui énumère les points essentiels où le règlement pourrait être contesté. Lorsque nous verrons ce que le juriste nous aura donné,

[Texte]

ourselves questions as we read this at night, as to whether the things that could get the country into trouble have been covered.

The Chairman: I consider that there is an absolute consensus here that we ask the advice of an independent jurist with respect to the adequacy of the regulations concerning any existing law involving a referendum.

Senator Carstairs: Did we run into any problems in 1992 with respect to the referendum? If so, what were they?

Mr. Girard: Yes, there were a few court challenges. One dealt with Canadians abroad. At that time, there were no provisions allowing those Canadians to vote. There are such provisions in the new regulation.

There were also issues concerning inmates of penitentiaries. Perhaps that will address one of the questions of Senator Gigantès. This is an issue before the country right now. Various court challenges are ongoing with respect to the voting rights of inmates.

Since the challenges concern the Canada Elections Act and since we are incorporating those provisions into the new regulation, there might be challenges raised during a referendum with respect to inmates of penitentiaries.

The *Haig* case was also before the Supreme Court of Canada at that time. What happened in that regard is that the Quebec legislation applied to the Quebec referendum. Under the terms of the Quebec Referendum Act, one has to live in the province of Quebec for six months in order to vote. Mr. Haig, who had moved to Quebec before the referendum was held, was not allowed to vote in Quebec. Since he was not in a province where the federal government was conducting the referendum, he was not able to vote in the referendum. In fact, he was not able to vote at all.

He challenged the legislation and it went to the Supreme Court of Canada. The Supreme Court said, unfortunately, that he was not entitled to vote.

The Chairman: There is a difference in legality between a general election, either provincial or federal, and a referendum.

Senator Gigantès: There will be challenges to the right to vote in Quebec, which the Government of Quebec is considering. They keep saying that there are people who want to vote who do not have the right to vote.

The Chairman: In each electoral law the question of residence is involved. It is an issue of paramount importance.

Senator Stanbury: I appreciate that those are all items that are important for us to know about and to keep in mind. However, as I understand it, this work really implements legislation which already exists.

Mr. Girard: That is correct.

Senator Stanbury: If there is a problem it is with the legislation and not with the regulations.

[Translation]

nous pourrions lui poser des questions, comme nous pouvons nous-mêmes nous en poser à la lecture de ce document, et nous demander si les éléments qui risqueraient de plonger le pays dans la difficulté ont été abordés.

Le président: Je considère que le comité est tout à fait d'accord pour qu'on demande l'avis d'un juriste indépendant sur la pertinence des règlements découlant d'une loi sur les référendums.

Le sénateur Carstairs: Est-ce que nous avons eu des problèmes en 1992 en ce qui concerne le référendum? Si tel est le cas, quels sont-ils?

M. Girard: Oui, il y a eu quelques contestations devant les tribunaux, dont une portait sur les Canadiens à l'étranger. À cette époque, aucune disposition ne prévoyait le droit de vote pour ces Canadiens. Le nouveau règlement renferme de telles dispositions.

Il y a eu aussi des problèmes concernant les détenus dans les pénitenciers. Cela répondra peut-être à une des questions du sénateur Gigantès dont sont actuellement saisis les tribunaux du pays. Divers tribunaux sont actuellement saisis de la question du droit de vote des prisonniers.

Puisque les contestations juridiques portent sur la Loi électorale du Canada et puisque nous incorporons ces dispositions au nouveau règlement, il pourrait y avoir des contestations durant un référendum en ce qui concerne les détenus des pénitenciers.

L'affaire *Haig* était également devant la Cour suprême du Canada à cette époque. Ce qui s'est produit, c'est que la loi du Québec s'appliquait au référendum tenu au Québec. En vertu de la Loi sur la consultation populaire du Québec, il faut vivre dans la province de Québec pendant six mois pour y avoir droit de vote. M. Haig, qui était déménagé au Québec avant la tenue du référendum, n'a pas eu le droit de voter au Québec. Puisqu'il n'était pas dans une province où c'était le gouvernement fédéral qui tenait le référendum, il n'avait pas le droit de voter au référendum. En fait, il n'avait pas le droit de voter du tout.

Il a contesté la loi et il est allé en Cour suprême du Canada qui a dit, malheureusement, qu'il n'avait pas le droit de vote.

Le président: Il y a une différence, du point de vue légal, entre une élection générale, provinciale ou fédérale, et un référendum.

Le sénateur Gigantès: Il va y avoir des contestations concernant le droit de vote au Québec, comme le prévoit le gouvernement du Québec. On dit qu'il y a des gens qui veulent voter et qui n'ont pas le droit de vote.

Le président: Dans chaque loi électorale, il est question de résidence. C'est une question d'importance primordiale.

Le sénateur Stanbury: Je reconnais que ce sont là toutes des questions qui sont importantes pour nous et que nous devons garder à l'esprit. Cependant, d'après ce que je comprends, ce règlement met réellement en vigueur une loi qui existe déjà.

M. Girard: C'est juste.

Le sénateur Stanbury: S'il y a un problème, c'est avec la loi et non le règlement.

[Text]

The Chairman: We have to pinpoint certain concerns. We do not have time to do everything. However, we have the time to check the regulations. It has to be done.

Mr. Girard: Another example concerns a blackout during an election campaign, which was before the courts just recently. There is a provision in the Canada Elections Act which prohibits the broadcasting of polls three days before the date of an election. There is a similar reference in the Referendum Act.

I do not know whether or not this section will be appealed. However, it is there. This was a case before the Alberta courts.

The Chairman: Are there any other questions for the witnesses this morning?

Senator Stanbury: May we thank them for all the work that they have done?

The Chairman: Yes. It is a huge mandate. We want to congratulate you and the office of the Chief Electoral Officer.

Our next meeting on this matter may be in the middle of June. I take it that you are always available, are you?

Mr. Girard: Always, Mr. Chairman.

Le président: Je désire vous remercier beaucoup. C'est un travail considérable et très important. Nous prenons une bonne décision en obtenant l'opinion d'un juriste indépendant. Pour vous aussi, cela est bon. Si c'est parfait, on vous décernera un certificat de perfection.

(La séance est levée.)

[Traduction]

Le président: Nous devons faire ressortir certaines préoccupations. Nous n'avons pas le temps de tout faire. Cependant, nous avons le temps de vérifier le règlement. Il faut le faire.

M. Girard: Autre exemple: la période d'interdiction durant une campagne électorale, question qui a été soumise aux tribunaux tout récemment. La Loi électorale du Canada renferme une disposition qui interdit la diffusion de résultats de sondages trois jours avant la date des élections. La Loi référendaire renferme une référence semblable.

Je ne sais pas si cette disposition va être contestée ou non. Cependant, elle existe. Les tribunaux de l'Alberta en ont été saisis.

Le président: Y a-t-il d'autres questions à l'intention de nos témoins ce matin?

Le sénateur Stanbury: Pouvons-nous les remercier pour tout le travail qu'ils ont fait?

Le président: Bien sûr. Leur mandat est énorme. Nous tenons à vous féliciter ainsi que le bureau du directeur général des élections.

Notre prochaine séance sur la question se tiendra peut-être à la mi-juin. Je suppose que vous serez toujours disponibles, n'est-ce pas?

M. Girard: Toujours, monsieur le président.

The Chairman: I want to thank you very much. This represents a considerable amount of very important work. We are making the right decision by obtaining the opinion of an independent jurist, both for ourselves and for you. If the text is perfect, we'll give you a certificate!

The committee adjourned.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From Elections Canada:

Jacques Girard, Director of Legal Services;
Holly McManus, Legal Counsel.

D'Élections Canada:

Jacques Girard, directeur des services juridiques;
Holly McManus, conseillère juridique.



First Session
Thirty-fifth Parliament, 1994-95

Première session de la
trente-cinquième législature, 1994-1995

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Président:
L'honorable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Thursday, June 1, 1995

Le jeudi 1^{er} juin 1995

Issue No. 39

Fascicule n° 39

Eleventh Proceedings on:

Consideration of Bill C-37, An Act to amend
the Young Offenders Act and the Criminal Code

Onzième fascicule concernant:

L'étude du projet de loi C-37, Loi modifiant
la Loi sur les jeunes contrevenants et le
Code criminel

APPEARING:

The Honourable Allan Rock, P.C., M.P.
Minister of Justice and
Attorney General of Canada

COMPARAÎT:

L'honorable Allan Rock, c.p., député
ministre de la Justice et
procureur général du Canada

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Chairman*

The Honourable P. Derek Lewis, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk
Carstairs

Doyle

* Fairbairn (ou Graham)

Gigantès

Jessiman

Losier-Cool

* Lynch-Staunton

(ou Berntson)

MacDonald (Halifax)

Murray

Nolin

Stanbury

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Nolin substituted for that of the Honourable Senator Balfour. (May 30, 1995)

The name of the Honourable Senator Lewis substituted for that of the Honourable Senator Carstairs. (May 31, 1995)

The name of the Honourable Senator Carstairs substituted for that of the Honourable Senator Pearson. (May 31, 1995)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

Vice-président: L'honorable P. Derek Lewis

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk

Carstairs

Doyle

* Fairbairn (ou Graham)

Gigantès

Jessiman

Losier-Cool

* Lynch-Staunton

(ou Berntson)

MacDonald (Halifax)

Murray

Nolin

Stanbury

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Nolin est substitué à celui de l'honorable sénateur Balfour. (Le 30 mai 1995)

Le nom de l'honorable sénateur Lewis est substitué à celui de l'honorable sénateur Carstairs. (Le 31 mai 1995)

Le nom de l'honorable sénateur Carstairs est substitué à celui de l'honorable sénateur Pearson. (Le 31 mai 1995)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, June 1, 1995
(43)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 256-S Centre Block, at 9:34 a.m., the Chairman, the Honourable Senator Gérald-A. Beaudoin, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Carstairs, Doyle, Gigantès, Lewis, Losier-Cool, Nolin and Stanbury (9).

Other Senator present: The Honourable Senator Bacon (1).

In attendance: Marilyn Pilon, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

APPEARING:

The Honourable Allan Rock, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada.

WITNESS:

From the Department of Justice:

Mary-Anne Kirvan, Senior Counsel, Family, Children and Youth Section.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, March 21, 1995, the Committee continued its consideration of Bill C-37, An Act to amend the Young Offenders Act and the Criminal Code. (*See Minutes of Proceedings, Issue No. 23, for the full text of the Order of Reference.*)

The Honourable Allan Rock, Minister of Justice and Attorney General of Canada, made a statement and, together with Mary-Anne Kirvan, answered questions.

At 10:39 a.m., the sitting was suspended.

At 10:52 a.m., the sitting resumed.

Minister Rock and Mary-Anne Kirvan answered further questions.

Minister Rock suggested that, should the Committee be interested, he would be pleased to return in a year's time to follow-up on developments in the cost-sharing agreements with the provinces with respect to young offenders.

Minister Rock agreed to have the Department of Justice review the testimony of Mr. Claude Boies and provide a written response to the question regarding the Supreme Court of Canada decision regarding *D.T.M. vs the Attorney General of P.E.I. and the Attorney General of Canada*.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 1^{er} juin 1995
(43)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 9 h 34, dans la salle 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Gérald-A. Beaudoin (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Carstairs, Doyle, Gigantès, Lewis, Losier-Cool, Nolin et Stanbury. (9)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Bacon. (1)

Également présente: Marilyn Pilon, attachée de recherche, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

COMPARAÎT:

L'honorable Allan Rock, c.p., ministre de la Justice et procureur général du Canada.

TÉMOIN:

Du ministère de la Justice:

Mary-Anne Kirvan, avocate-conseil, Section de la famille, des enfants et des adolescents.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 21 mars 1995, le comité poursuit son étude du projet de loi C-37, Loi modifiant la Loi sur les jeunes contrevenants et le Code criminel. (*Le texte de l'ordre de renvoi se trouve dans le fascicule n° 23 des Procès-verbaux et témoignages du comité.*)

L'honorable Allan Rock, ministre de la Justice et procureur général du Canada, fait une déclaration, puis, avec l'aide de Mary-Anne Kirvan, répond aux questions.

À 10 h 39, le comité suspend ses travaux.

À 10 h 52, le comité reprend ses travaux.

Le ministre Rock et Mary-Anne Kirvan répondent à d'autres questions.

Le ministre Rock propose, si le comité est intéressé, de revenir volontiers à la barre dans un an pour informer celui-ci des faits nouveaux survenus relativement aux ententes de partage des coûts conclues avec les provinces en ce qui concerne les jeunes contrevenants.

Le ministre Rock accepte de laisser le ministère de la Justice examiner le témoignage de M. Claude Boies et répondre par écrit à une question concernant la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *D.T.M. c. le procureur général de l'Île-du-Prince-Édouard et le procureur général du Canada*.

[Text]

At 11:34 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

[Traduction]

À 11 h 34, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation d la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité

Heather Lank

Clerk of the Committee

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 1^{er} juin 1995

[Texte]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles chargé d'examiner le projet de loi C-37, Loi modifiant la Loi sur les jeunes contrevenants et le Code criminel, se réunit ce jour à 9 h 30 pour étudier ce projet de loi.

Le sénateur Gérald-A. Beaudoin (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Nous considérons ce matin la Loi sur les jeunes contrevenants, un projet de loi visant à amender la Loi sur les jeunes contrevenants. Nous avons, monsieur le ministre, siégé à plusieurs reprises et nous avons entendu plusieurs témoins de plusieurs provinces.

Le Barreau du Québec nous a suggéré d'étudier aussi le rapport Jasmin. Nous avons des copies de ce rapport en français uniquement. Nous sommes en train d'en faire une traduction pour le sommaire en français et en anglais et cela sera distribué dès qu'il sera possible. Ceux qui veulent lire le rapport Jasmin peuvent le faire.

Je désire vous souhaiter la bienvenue, monsieur le ministre de la Justice. Nous sommes très anxieux de vous entendre sur cette question des jeunes contrevenants.

L'honorable Allan Rock, ministre de la Justice et procureur général du Canada: Je vous remercie, monsieur le président. C'est pour moi un plaisir d'être ici devant vous pour discuter du projet de loi C-37, concernant les jeunes contrevenants. J'ai lu le compte rendu des témoins qui ont comparu devant le comité. J'ai lu aussi les discours que les sénateurs ont faits au Sénat durant le débat de la deuxième lecture. Alors, j'ai une connaissance générale des sujets discutés ici par le comité et des questions identifiées par les membres du comité.

J'ai avec moi ce matin Mary-Anne Kirvan; je pense que les membres du comité connaissent madame Kirvan. Elle est avocate-conseil principale à la section du droit de la famille et des politiques relatives aux adolescents du ministère de la Justice.

Some weeks ago, I wrote to you asking for an opportunity to be heard on this bill because I wanted to address some of the issues that have been on the minds of the members of this committee in relation to this important piece of legislation. I am grateful that the committee has found time, within its busy schedule of witnesses and deliberations, to hear from me.

I am also grateful for the careful and detailed analysis by this committee of Bill C-37. I know, perhaps more than most ministers of the government, the importance of this committee's work. I was the minister who introduced Bill C-42 in the House of Commons. It achieved speedy passage there only to find, through your good work, that we had overlooked some important things, which you found. As a result, important changes were made and that bill was improved. I know the importance of your work and I am happy to be here with you for that purpose.

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, June 1, 1995

[Translation]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs responsible for considering Bill C-37, an Act to amend the Young Offenders Act and the Criminal Code, met at 9:30 a.m. on this day to examine the Bill.

Senator Gerald-A. Beaudoin (*Chair*) took the chair.

The Chairman: This morning we are considering the Young Offenders Act, a Bill to amend the Young Offenders Act. Mr. Minister, we have sat on several occasions and have heard a number of witnesses from several provinces.

The Barreau du Québec has suggested that we also consider the Jasmin Report. We have copies of this report in French only. We are in the process of having it translated in order to have a summary in French and in English and that will be distributed as soon as possible. Those who wish to read the Jasmin Report may do so.

I should like to welcome you, Mr. Minister of Justice. We are very eager to hear you on this question of young offenders.

The Honourable Allan Rock, Minister of Justice and Attorney General of Canada: Thank you, Mr. Chairman. It is a pleasure for me to appear here before you to discuss Bill C-37, which concerns young offenders. I have read the report on the witnesses who have appeared before this Committee. I have also read the speeches made by the Senators in the Senate during debate on second reading. So I have a general knowledge of the subjects discussed here by the Committee and the questions identified by the members of the Committee.

I have with me this morning Mary-Anne Kirvan; I think the members of the Committee know Mrs. Kirvan. She is Senior Counsel in the Family and Youth Law Policy Section of the Department of Justice.

Il y a quelques semaines, je vous ai écrit pour demander à comparaître au sujet de ce projet de loi, car je voulais aborder certaines des questions que se posent les membres du comité au sujet de cette importante mesure. Je vous suis reconnaissant d'avoir trouvé le temps de m'entendre malgré votre emploi du temps très chargé.

Je vous suis également reconnaissant de l'analyse minutieuse que vous avez faite du projet de loi C-37. Peut-être plus que la plupart des ministres, je suis conscient de l'importance des travaux de votre comité. C'est moi qui ai présenté le projet de loi C-42 à la Chambre des communes. Cette dernière l'a adopté rapidement, mais vous avez constaté que nous avions commis d'importantes omissions. Le projet de loi a ainsi pu être amélioré. Je suis conscient de l'importance de votre travail et je me réjouis d'être ici avec vous.

[Text]

I should like to make a brief statement on some of the issues and leave the rest of the time for important questions from members of the committee.

The three things I wanted to touch upon are these: First, the changes in the transfer provisions with respect to 16- and 17-year olds; second, the regime for the sharing of information about young people; and third, the process which we are following as a government in relation to the first and second phase of the work in relation to the Young Offenders Act.

First, I will deal with transfers. As the committee well knows, these changes would apply only to 16- and 17-year olds and then only to those 16- and 17-year olds charged with the five most serious offences involving violence: Murder in the first degree, second degree murder, attempted murder, manslaughter and aggravated sexual assault.

The committee is aware that opinion in Canada is divided concerning how to deal with particularly the older youths when it comes to violent crime.

Before I introduced this bill in the House of Commons one year ago tomorrow, I spent six months listening to people on the subject. I spoke with parents, police, and principals. I went to various parts of the country, visited youth detention centres and read proceedings on earlier occasions when the bill had been amended. I became very much aware that there are strongly held, usually disparate views on how we should deal with young people charged with violent crime.

I was urged, forcefully, either to make transfers automatic to adult court or to drop the age limit for those young persons to whom the act applies at all. I was urged to make these transfer provisions apply to all crimes, not just specific crimes of serious violence.

The proposal which appears before this committee, as improved by the house committee's deliberations, reflects an attempt by the government to meet the concerns of the public, restore a level of public confidence in the Young Offenders Act and the youth justice system, and deal on a differentiated basis with serious crimes of violence while at the same time remaining true to the philosophy and principles of the act.

The provision is intended to ensure that the prospect of transfer will be considered in every case involving murder, attempted murder, manslaughter, and aggravated sexual assault. So that the historic function of the transfer provision, namely as a safety valve to identify those persons better dealt with in the adult system, will be considered in each such case.

It is said by some that that is manifestly inconsistent with the young offenders philosophy. How can it be squared with the principles and purposes of the act? I suggest that it can be. There are important features even in this change that preserve those principles and that philosophy.

First, the transfer is not automatic. It will be determined on a case-by-case basis in the circumstances in each offenders' case.

[Traduction]

Je voudrais vous faire un bref exposé sur certains aspects du projet de loi et je répondrai ensuite aux questions importantes que les membres du comité auront à me poser.

Les trois sujets que je voulais aborder sont les suivants: premièrement, les changements dans les dispositions concernant le renvoi des jeunes de 16 et 17 ans; deuxièmement, le régime en place pour l'échange de renseignements au sujet des jeunes contrevenants et, troisièmement, le processus que suit le gouvernement en ce qui concerne la première et la deuxième phase de l'examen de la Loi sur les jeunes contrevenants.

Je vais d'abord parler du renvoi à un tribunal pour adultes. Comme vous le savez, ces changements s'appliqueront seulement aux jeunes de 16 et 17 ans accusés des cinq actes de violence les plus graves soit le meurtre au premier et au deuxième degré, l' tentative de meurtre, l'homicide involontaire coupable et l'agression sexuelle grave.

Le comité n'ignore pas que l'opinion publique canadienne est divisée quant aux peines à infliger aux jeunes, surtout les plus âgés, qui se rendent coupables de crimes violents.

Avant de présenter ce projet de loi à la Chambre des communes, cela fera un an demain, j'ai consulté les gens pendant six mois. J'ai parlé à des parents, à des policiers et à des directeurs d'école. J'ai visité diverses régions du pays, des centres de détention pour la jeunesse et j'ai lu les procès-verbaux de délibérations qui ont eu lieu lorsque la loi a été modifiée antérieurement. Je me suis rendu compte que les Canadiens avaient des opinions bien arrêtées et généralement très diverses quant à la façon de traiter les jeunes accusés de crimes violents.

On m'a exhorté à transférer automatiquement ces jeunes à un tribunal pour adulte ou à abaisser la limite d'âge pour les jeunes auxquels la loi s'applique. On m'a exhorté à appliquer les dispositions concernant le renvoi à tous les actes criminels et pas seulement à certains crimes violents.

La proposition dont votre comité est saisi, qui a été améliorée à la suite des délibérations du comité de la Chambre des communes, reflète les efforts déployés par le gouvernement pour calmer les inquiétudes du public, redonner confiance aux Canadiens dans la Loi sur les jeunes contrevenants et la justice pénale et traiter d'une façon différente les crimes violents tout en restant fidèle aux principes énoncés dans la loi.

Cette disposition vise à faire en sorte que le renvoi soit envisagé dans tous les cas de meurtre, de tentative de meurtre, d'homicide involontaire coupable et d'agression sexuelle grave. Dans chaque cas, on tiendra compte de la fonction de cette disposition qui doit permettre de déterminer quels sont les jeunes qui doivent être renvoyés devant un tribunal pour adultes.

Certaines personnes estiment que cela va à l'encontre du principe de la Loi sur les jeunes contrevenants. Comment peut-on concilier cette disposition avec les principes et les buts de la loi? Je dirais que c'est possible. Cette modification présente des caractéristiques importantes qui préservent ces principes et cette idéologie.

Premièrement, le renvoi n'est pas automatique. Il sera décidé cas par cas en fonction des circonstances.

[Texte]

Second, the determination of transfer will be made by the youth court judge not by the adult court, which is crucial because you have as the decision maker a person who is personally aware of the purposes and resources of the youth court and is able to measure their applicability to the young person before the court in that instance.

Third, where a youth is not represented by counsel, the court must be satisfied that the young person understands this process and if not so satisfied, must direct that the young person be represented.

Lastly, administrative issues that were identified in the house committee have been dealt with through change so that concerns about cost and the time of the court being unduly taken by such proceedings have been deftly handled by changes that the house committee proposed and to which the government agreed.

In short, we are trying to restore public confidence in the act, differentiate the oldest of the youths covered by this statute when charged with the most serious crimes of violence and reflect a societal concern that in such cases consideration be given to trying these people in the adult system, while remaining true to the principles and purposes of the act.

La disposition fera en sorte que l'on envisagera le renvoi dans tous les cas de meurtre, de tentative de meurtre, d'homicide involontaire coupable et de voie de fait grave. Ainsi, les renvois qui ont historiquement servis de soupape de sécurité, est envisagé dans chacun de ces cas.

It is also important to see these changes in the context of other proposed amendments to the Young Offenders Act. May I respectfully ask the committee to bear in mind, for example, that we are making this change to the transfer provision in a statute where we also propose to increase the lengths of sentences for first and second degree murder in the youth court. The maximums are increasing. That itself may result in the youth court deciding, in the appropriate case — because the maximum is longer and there may be a greater chance with a longer sentence in youth court to treat or to rehabilitate the youth — to keep that person in youth court consistent with protection of the public and use that longer sentence to achieve those purposes.

The changes in the act also focus on the protection of the public through rehabilitation whenever possible, through changes in the declaration of principle. That, too, will be before the youth court when they make their decision.

I suggest that it is a wise balance to achieve the purposes I have described. We will monitor these changes if, and when, they are in force to evaluate, for example, the length of time required for the procedure of transfer in such cases, the extent to which young people are applying to remain in youth court, the question whether the procedure to dispense with the hearing proposed by the house committee is working, and to determine the outcome of the hearings when they are held.

[Translation]

Deuxièmement, la décision concernant le renvoi sera prise par un juge du tribunal pour adolescents et non pas du tribunal pour adultes. C'est crucial étant donné que le décideur connaîtra personnellement les objectifs et les ressources du tribunal pour adolescents et qu'il pourra voir s'ils conviennent pour le jeune en question.

Troisièmement, lorsqu'un jeune n'est pas représenté par un avocat, le tribunal doit être convaincu qu'il comprend le processus et, dans la négative, il doit ordonner que le jeune soit défendu.

Enfin, les questions administratives mises en lumière par le comité des Communes ont été réglées. Les changements proposés par le comité et que le gouvernement a acceptés mettent donc un terme aux préoccupations quant au fait que cette procédure pourrait exiger trop de temps et d'argent du tribunal.

En deux mots, nous tentons de redonner au public confiance dans la loi, de distinguer des autres les jeunes les plus âgés qui sont couverts par cette loi lorsqu'ils seront accusés des crimes violents les plus graves. Pour tenir compte des inquiétudes de la société, nous faisons en sorte que ces jeunes soient jugés par les tribunaux pour adultes tout en préservant les principes et les objectifs de la loi.

The provision will mean that transfer will be contemplated in all cases of murder, attempted murder, manslaughter and aggravated assault. Thus, transfers, which have served in the past as a safety valve, are contemplated in each of these cases.

Il est également important de considérer ces changements dans le contexte des autres amendements proposés à la Loi sur les jeunes contrevenants. Je me permets de rappeler au comité que les changements apportés aux dispositions de renvoi figurent dans une loi où nous proposons également d'augmenter la durée des peines imposées par le tribunal pour adolescents pour les meurtres de premier et deuxième degré. La peine maximale augmente. Le tribunal pour adolescents peut alors décider, si les circonstances s'y prêtent, que la peine maximale étant plus longue, les chances de réhabiliter le jeune sont plus grandes s'il n'est pas renvoyé au tribunal pour adultes et cela sans compromettre la protection du public.

Les changements apportés à la loi visent également à protéger le public grâce à la réinsertion sociale, chaque fois que c'est possible, en modifiant la déclaration de principe. Le tribunal pour adolescents en tiendra compte également lorsqu'il rendra sa décision.

J'estime qu'un juste équilibre a été établi dans le but d'atteindre les objectifs que je viens d'énoncer. Nous allons surveiller les effets de ces changements afin d'évaluer, par exemple, le temps qu'exige le renvoi à un tribunal pour adultes, la mesure dans laquelle les jeunes demandent à rester au tribunal pour adolescents, si la procédure mise en place pour l'audition proposée par le comité des Communes fonctionne bien et pour déterminer le résultat de ces auditions si elles ont lieu.

[Text]

Before leaving the subject of transfer, I wish to touch upon the United Nations Convention on the Rights of the Child as it may pertain to this issue in the minds of some members of the committee.

Durant la fin de semaine à Genève, le comité des Nations unies qui étudie la convention concernant les droits des enfants, a considéré le projet de loi C-37. Le Canada vient tout juste de recevoir les remarques orales de clôture et ne recevra pas de rapport écrit avant le 9 juin.

J'aimerais d'abord vous dire que le comité des Nations unies a été ravi du temps qu'il a passé à étudier le projet de loi en ce qui concerne cette convention.

They were happy to see the interest in the committee in the convention. They expressed pleasure that the Senate committee would look at this bill from the perspective of the UN convention. They acknowledged Canada's high degree of political will in support of the Convention, but the committee expressed no concern about Bill C-37.

There were two items identified as a continuing source of concern. These were, first, the transfer process for 14-year olds — that is, the very fact that a 14-year old might be transferred, which is not touched by Bill C-37, raising the possibility that a 14-year old might face adult sentences. They suggested that we look at some intermediate sentencing procedures that might buffer the sentence of the adult system for such young people. That is something that can be picked up in the second phase review and does not arise in Bill C-37.

The second thing that they expressed concern about was Canada's continuing reservations to the Convention on the question of young people detained with adults. I want to emphasize to the committee that no concern was expressed with respect to Bill C-37.

I now wish to return to the second item, namely the information sharing provision in Bill C-37.

As members of the committee know, the bill provides a mechanism whereby provinces can, if they choose to do so, adopt a regime for the sharing of information. These proposals are intended to meet concerns expressed to me and to the committee and others, about the sharing of information and the piercing of the complete veil of silence where police, teachers and school principals want to have information for the security of staff or students in the school, for example, relating to a young person who is involved with the criminal justice system. This proposal is an attempt to provide such information while respecting the confidentiality and the long term prospects of a young person.

The House of Commons suggested some changes to the provisions that would make it more directive, narrow and pointed. That was an improvement.

Concerns have been expressed at this committee about the extent to which information would be made available. I wish to offer assurances that if the statute is enacted as it stands, we will work with national organizations involved in the educational

[Traduction]

Avant de changer de sujet, je voudrais dire quelques mots au sujet de la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant, car elle peut avoir un rapport avec cette question aux yeux de certains membres du comité.

Over the weekend in Geneva, the United Nations Committee that is studying the Convention on the Rights of the Child examined Bill C-37. Canada has only just received the closing oral remarks and will not receive a written report until June 9.

I should first like to tell you that the United Nations Committee was delighted with the time it spent considering the Bill in light of that Convention.

Il a été satisfait de constater l'intérêt que le comité sénatorial manifestait pour la convention. Il a exprimé sa satisfaction de voir que ce comité examinerait ce projet de loi en fonction de la Convention des Nations Unies. Il a reconnu que le Canada avait certainement la volonté politique d'appuyer la convention, et il n'a exprimé aucune inquiétude au sujet du projet de loi C-37.

Deux aspects de cette mesure le préoccupait. Il s'agit d'abord du renvoi des jeunes de 14 ans. Autrement dit, un jeune de 14 ans peut être renvoyé à un tribunal pour adultes, ce dont le projet de loi C-37 ne fait pas mention, si bien qu'un jeune de 14 ans pourrait être condamné à des peines pour adultes. Le comité des Nations Unies a suggéré que nous envisagions une procédure intermédiaire pour la détermination de la peine afin d'atténuer les sentences imposées par les tribunaux pour adultes. C'est une chose que nous pourrions faire lors de la deuxième phase de notre examen et qui n'est pas abordée dans le projet de loi C-37.

Le comité a également émis des inquiétudes quant aux réserves continues du Canada à l'égard de l'application de la convention en ce qui concerne la détention des jeunes avec des adultes. Je tiens à souligner qu'il n'a exprimé aucune inquiétude au sujet du projet de loi C-37.

Je voudrais en revenir au deuxième aspect, à savoir les dispositions du projet de loi C-37 prévoyant l'échange de renseignements.

Comme vous le savez, le projet de loi prévoit un mécanisme en vertu duquel les provinces peuvent, si elles le désirent, adopter un régime pour l'échange de renseignements. Ces propositions visent à répondre aux préoccupations qui ont été signalées au comité, à moi-même et à d'autres à l'égard de l'échange de renseignements. Il s'agit de percer le mur du silence lorsque la police, les enseignants et les directeurs d'école veulent des renseignements pour assurer la sécurité des enseignants ou des élèves, par exemple lorsqu'un jeune a maille à partir avec la justice. Cette proposition permettra de fournir ces renseignements tout en respectant la vie privée et les chances d'avenir d'un jeune.

La Chambre des communes a suggéré certains changements à ces dispositions pour qu'elles soient plus directes et mieux ciblées. Il s'agit d'une amélioration.

Votre comité a exprimé des préoccupations quant à la mesure dans laquelle ces renseignements seraient communiqués. Je tiens à vous assurer que si la loi est adoptée sous sa forme actuelle, nous collaborerons avec les organisations nationales qui s'intéressent au

[Texte]

system to develop protocols to provide further guidance on the sharing of information and to evaluate these provisions to ensure that information is shared where it is appropriate but that limits are observed and there is no abuse.

The Department of Justice has in the past worked with, and will be happy to work again, with those national organizations. They testified before the committee. Here I am thinking of the Canadian School Boards Association, the Canadian Teachers' Federation, the Home and School Federation and the Canadian Association of School Administrators. In their evidence they, too, acknowledged that clearly defined "operations protocols" are required to deal with these issues concerning what type of information should be forwarded and who should be the first recipient of the information. Rather than trying to provide for all of those contingencies in the statute, we were happy to work with those organizations to develop practical protocols that would respond to those concerns.

I wish now to turn to the third subject concerning the process to be followed in dealing with the Young Offenders Act amendment overall.

When I testified before the house committee last June 23, this was put to me in these terms. Why should we deal with Bill C-37 when there will be a second phase of this bill? Is this not putting the cart before the horse? Why not wait until after the second phase and then we can evaluate these proposed changes in the light of all our experience.

To that I say that following. First, Bill C-37 contains changes that had been mooted about, some since 1988. It represents a wide variety of improvements to the statute, some of which have been in discussion stages for many years. In 1992, when the Senate committee considered the proposals for change then in issue, it stated that changes should be introduced to focus on rehabilitation and to provide better for alternatives to custody. This bill, in large part, acts upon those recommendations.

In other respects, Bill C-37 reflects commitments made by the present government during the campaign in 1993, where we expressly undertook, for example, to increase the maximum sentences for first degree murder in the youth court. We are following through on commitments that were made in the course of that campaign.

More broadly, it is no secret that there is a crisis of confidence in the youth justice system. In part, Bill C-37 is an effort to restore public confidence, to save the act, to recognize a distinction between "violent" and "non-violent" crime and, in the case of most serious crimes of violence, to deal separately and differently with the oldest in the age group covered by the statute. It is an effort to clear the desk of the most obvious issues before we look at the second phase review of the Young Offenders Act, to deal with the most serious issues, resolve some of the hard questions, and help create a calmer atmosphere in which the phase two review can be carried out.

[Translation]

système d'éducation afin d'élaborer des protocoles pour l'échange de renseignements et pour évaluer ces dispositions afin de veiller à ce que les renseignements soient communiqués quand les circonstances s'y prêtent, mais en observant certaines limites.

Le ministère de la Justice a déjà travaillé avec ces organisations nationales et il se fera un plaisir de collaborer de nouveau avec elles. Elles ont témoigné devant le comité. Je pense à l'Association canadienne des commissions scolaires, à la Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants, à la *Home and School Federation* et à l'Association canadienne des administrateurs scolaires. Lors de leur comparution, ils ont également reconnu que des «protocoles opérationnels» clairement définis s'imposaient pour décider du genre de renseignements à communiquer et des personnes à qui les communiquer. Au lieu d'inclure tous ces détails dans la loi, nous nous ferons un plaisir d'élaborer, avec ces organisations, les protocoles pratiques qui répondront à ces préoccupations.

Je voudrais maintenant aborder le troisième sujet quant au processus qui sera suivi pour modifier la Loi sur les jeunes contrevenants.

Quand j'ai témoigné devant le comité de la Chambre des communes, le 23 juin de l'année dernière, la question m'a été posée en ces termes. Pourquoi examiner le projet de loi C-37 alors qu'il comportera une deuxième phase? N'est-ce pas mettre la charrue avant les boeufs? Pourquoi ne pas attendre la deuxième phase, afin de pouvoir évaluer les changements proposés en fonction de l'expérience acquise.

Voici ce que je répondrai à cette question. Premièrement, le projet de loi C-37 contient des changements qui avaient été envisagés depuis longtemps, certains depuis 1988. Il représente diverses améliorations à la loi dont plusieurs faisaient l'objet de discussions depuis des années. En 1992, quand le comité sénatorial a examiné les changements alors proposés, il a déclaré qu'il faudrait mettre l'accent sur la réinsertion sociale et offrir de meilleures solutions de rechange à l'incarcération. Ce projet de loi s'inspire en grande partie de ces recommandations.

À d'autres égards, le projet de loi C-37 reflète les engagements pris par le gouvernement actuel pendant la campagne électorale de 1993. Nous avions expressément promis, par exemple, d'augmenter la peine maximale imposée par les tribunaux pour adolescents pour les meurtres au premier degré. Nous donnons suite à ces promesses faites au cours de la campagne électorale.

De façon plus générale, il n'est un secret pour personne que la confiance du public dans le système de justice pour la jeunesse a été ébranlée. Le projet de loi C-37 vise en partie à rétablir cette confiance, à sauver la loi, à établir une distinction entre les crimes violents et non violents et, dans le cas des crimes violents les plus graves, à traiter séparément et de façon différente les adolescents les plus âgés. Nous cherchons à liquider les aspects les plus évidents du problème avant de nous attaquer à la deuxième phase de l'examen de la Loi sur les jeunes contrevenants, de régler les questions les plus graves, de résoudre certains problèmes difficiles et de créer une atmosphère plus détendue dans laquelle nous pourrions procéder à la phase deux de notre examen.

[Text]

The question might be asked: Why wait? As I mentioned, it is now virtually one year to the day since I presented the bill to Parliament. As I am learning, legislation is a time consuming process — as it should be; we want few make sure that we get it right. But assuming that the bill would be approved in its present form, it would probably be toward the end of the year or January 1996 before it comes into force. If we wait until the second phase review is completed, having regard to the work load faced by the justice committee, it may well be one year or more beyond January 1996 before the changes were introduced. I respectfully suggest to the committee that many features of this act should not and need not wait and should be implemented now.

These changes set the stage for renegotiation, between the federal government and the provinces, of the cost sharing arrangements concerning young offenders.

I also point to the evidence of some witnesses who identified a need for urgent changes, including the school boards association, to which I referred. They said that they need the changes now concerning the sharing of information.

Let me close by referring to what I think in many ways is an important feature of Bill C-37, namely, coming to grips at long last with the over use of custody in the youth court system.

Members of the committee will know from the work they have done on this issue that custody is resorted to far too often as a disposition in youth court. I do not say that as a criticism of youth court judges, not at all. Youth court judges are faced with a dilemma. Although the statute favours alternatives, too often no alternatives are available. In most recent statistics, fully 33 per cent of dispositions in the youth court are custodial dispositions. That is a higher percentage than even in the adult court. Something is wrong somewhere. When we look at the ruinous cost of custodial dispositions — that is, the fact that it costs between \$70,000 and \$100,000 per year to keep a youth in custody; and when you look at the research that establishes the better outcomes when young people are not held in custody but, rather, are given some constructive, community-based, rehabilitative disposition, surely we should put more focus on that approach. I am speaking here of non-violent crime. Approximately 16 per cent of custodial dispositions in the youth court are in respect to violent crime. A lot of those are level one common assaults.

We must work towards a greater use of alternatives to custody, particularly for non-violent crimes by youths.

What does that mean? It means that the act needs the provisions that are contained in Bill C-37 saying expressly that jail should be the last resort in such cases. The act needs the change in Bill C-37 requiring a youth court judge to give reasons where custody is ordered why alternatives were not available or preferred. It means that we must come to grips with the funding for alternatives. In respect of that, let me say two things.

[Traduction]

On peut se demander pourquoi attendre? Comme je l'ai dit, cela fait pratiquement un an jour pour jour que j'ai présenté ce projet de loi au Parlement. Je constate que la promulgation d'une loi prend du temps, et c'est bien normal; nous voulons être certains de bien légiférer. Mais en supposant que ce projet de loi soit approuvé sous sa forme actuelle, il n'entrera sans doute pas en vigueur avant la fin de l'année ou en janvier 1996. Si nous attendons de terminer la seconde phase de l'examen, compte tenu de la charge de travail du comité de la justice, il risque de s'écouler un an ou plus à compter de janvier 1996 avant que les changements n'entrent en vigueur. Je ferai respectueusement remarquer au comité que de nombreuses dispositions de cette loi ne devraient pas attendre et devraient être appliquées dès maintenant.

Ces modifications établissent les bases d'une renégociation du partage des frais relatifs aux jeunes contrevenants entre le gouvernement fédéral et les provinces.

J'attire également votre attention sur le fait que certains témoins dont l'Association des commissions scolaires que j'ai déjà mentionnée, ont souligné l'urgence de certains changements. Ils ont déclaré que les dispositions concernant l'échange de renseignements devraient être appliquées immédiatement.

Pour terminer, je voudrais mentionner une disposition du projet de loi C-37 que je crois importante à bien des égards. Je veux parler de celle qui vise à remédier au recours excessif que les tribunaux pour adolescents font de la détention.

Les membres du comité savent, pour avoir étudié la question, que le tribunal de la jeunesse a trop souvent recours au placement sous garde. Je ne veux nullement critiquer les juges de ces tribunaux. Ils se trouvent face à un dilemme. La loi favorise les mesures de rechange, mais elles sont trop souvent inexistantes. Selon les chiffres les plus récents, 33 p. 100 des sentences prononcées par les tribunaux pour adolescents sont des peines d'incarcération. Ce pourcentage est même plus élevé que pour les tribunaux pour adultes. Il y a quelque chose qui cloche. Étant donné le coût exorbitant de la détention, à savoir qu'il en coûte de 70 000 à 100 000 dollars par an pour placer un jeune sous garde; et si vous examinez les études établissant que les chances de réinsertion sociale du jeune sont plus grandes si, au lieu d'être détenu, on lui offre des possibilités de réinsertion sociale communautaire plus constructives, il faudrait certainement insister davantage sur ce genre de solution. Je veux parler des crimes non violents. Les crimes violents représentent environ 16 p. 100 des peines imposées par les tribunaux pour adolescents. Il s'agit surtout de cas de voies de fait.

Nous devons chercher à recourir davantage aux solutions de rechange, surtout pour les crimes non violents que commettent les jeunes.

Qu'est-ce que cela veut dire? Cela veut dire que la loi a besoin des dispositions que contient le projet de loi C-37 et qui stipulent bien que la prison doit être la solution de dernier recours. La loi requiert les changements que propose le projet de loi C-37 aux termes desquels le juge du tribunal pour adolescents qui ordonne le placement sous garde doit expliquer pourquoi il n'a pas opté pour des solutions de rechange. Cela veut dire que nous devons

[Texte]

First, if we resort less frequently to custody, we will spend less money. Second, the funding that the federal government provides should be used more for community-based supervised dispositions than for custody.

At the moment it costs approximately \$350 million per year in round terms for custody in the federal youth system. The federal government gives the provinces between \$150 to \$160 million per year as its contribution to the shared cost programs. The vast majority, approximately \$130 million, goes to defray the cost of custody. As we approach the renegotiation of those shared cost agreements with the provinces, the Department of Justice will be stipulating for a much higher percentage of that money to be used on alternative dispositions so that we can get properly supervised, community-based, instructive dispositions available as alternatives to youth court judges to bring down the incarceration rate among young offenders.

Bill C-37 helps enormously in that process. It distinguishes between violent and non-violent crime. It differentiates the crimes of most serious violence for 16- and 17-year olds and provides for it differently, as you have seen. As a general matter, it states that we should look at alternatives and provides a foundation upon which I can work in renegotiating those shared cost arrangements with the provinces to work in partnership with them to make the original objectives of the statute a reality.

I will stop there and invite your questions.

The Chairman: We discussed the question of the reversal of the onus on evidence before this committee. The deputy minister stated that if nothing else, the Charter of Rights and Freedoms is not applicable here. We also had the study that was made by our staff. We agreed that there is no question of a constitutional nature involved here. There may be a question of the policy of the reversal, but that is quite another thing. From the legal and constitutional point of view, there is nothing against the Constitution so far that has been detected. One witness spoke about it, but it was not a big argument. Concerning the policy of the reversal of evidence, that may be another point of view.

There was also the Jasmin report that you have in your department. I understand that it will be translated within the Department of Justice. Do you feel that it is important in this case with Bill C-37?

Mr. Rock: I do.

Le juge en chef adjoint de la cour du Québec, division de la Famille et des Jeunes ?

Le président: Oui.

M. Rock: Oui, monsieur le président, nous avons reçu ces rapports et nous sommes en train actuellement de les traduire. Nous avons fait une revue de ces rapports et nous croyons que cela est pertinent à ce processus, sans doute.

[Translation]

nous attaquer au problème du financement de ces solutions de rechange. À cet égard, je voudrais dire deux choses.

Premièrement, si nous avons moins souvent recours à la détention, nous économiserons. Deuxièmement, l'argent que verse le gouvernement fédéral devrait servir davantage à financer une supervision en milieu communautaire que l'incarcération.

À l'heure actuelle, la détention des jeunes dans les établissements fédéraux coûte environ 350 millions de dollars par an. Le gouvernement fédéral verse aux provinces entre 150 et 160 millions de dollars par an dans le cadre de sa contribution aux programmes à frais partagés. La majeure partie de cette somme, environ 130 millions, sert à défrayer le coût de la détention. Nous nous apprêtons à renégocier les ententes de co-financement avec les provinces et le ministère de la Justice en profitera pour exiger qu'un plus grand pourcentage de cet argent serve à financer les solutions de rechange. Ainsi, les juges de tribunaux pour adolescents pourront offrir une réinsertion sociale bien supervisée, en milieu communautaire, ce qui abaissera le taux d'incarcération chez les jeunes contrevenants.

Le projet de loi C-37 contribue énormément à ce processus. Il établit une distinction entre les crimes violents et non violents. Comme vous l'avez vu, il traite différemment les crimes les plus graves commis par les jeunes de 16 et 17 ans. De façon générale, il préconise d'examiner les solutions de rechange et établit les bases de la renégociation des ententes de partage des frais avec les provinces de façon à ce que nous puissions collaborer avec elles pour atteindre les objectifs initiaux de la loi.

Je vais m'arrêter là, et je vous invite à me poser vos questions.

Le président: Nous avons discuté de la question de l'inversement du fardeau de la preuve. Le sous-ministre a déclaré que la Charte des droits et libertés ne s'appliquait pas. Notre personnel a fait une étude de son côté. Nous reconnaissons que cela ne pose aucune question de nature constitutionnelle. Cela soulève peut-être une question de politique, mais ce n'est pas la même chose. Du point de vue juridique et constitutionnel, jusqu'à présent, nous n'avons trouvé là rien de contraire à la Constitution. Un témoin en a parlé, mais cela n'a pas été très loin. En ce qui concerne l'aspect politique, c'est peut-être une autre question.

Il y a eu aussi le rapport Jasmin que votre ministère a reçu. Si j'ai bien compris, il doit être traduit au ministère de la Justice. Le croyez-vous important dans le contexte du projet de loi C-37?

M. Rock: Oui.

The Associate Chief Judge of the Court of Quebec, Family and Youth Division?

The Chair: Yes.

Mr. Rock: Yes, Mr. Chairman, we have received these reports and we are just now in the process of translating them. We have reviewed these reports and we believe that they are relevant to this process, undoubtedly.

[Text]

In fact, certain principles underline the principles in the Jasmin report, which are relevant today. The Jasmin report emphasizes that the measures centred around education and rehabilitation are essential for the protection of the public. It says that, consistent with the youth's age and level of maturity, young offenders must face consequences for their conduct. It talks about the needs of an adolescent, particularly educated needs, being taken into account with respect to a decision concerning disposition.

There are ways in which Bill C-37 reflects the principles in the Jasmin report. We have proposed in Bill C-37 a change to the declaration of principle, acknowledging the fundamental importance of rehabilitation to protect the public. We also recognize the rights of the victim to the provision to allow for victim impact statements and encouraging community-based measures. The bill specifically mentions accountability to the victim wherever appropriate. That, too, is a theme sounded in the Jasmin report.

The associate chief justice's report emphasizes an integrated approach by the various child serving systems and provisions in Bill C-37 encourage information sharing among professionals who are working with the youth so that we can achieve that kind of integrated, multidisciplinary approach.

The report encourages those preparing predisposition reports to include recommendations including the nature, duration and objectives of the recommended measure. Bill C-37 also allows such recommendations to be made.

In the context of transfer, the Jasmin report states that the transfer should be an exceptional procedure, but one resorted to more often than is presently the case in the province of Quebec.

In the context of custody use, the report notes that Quebec has the lowest rate of custodial dispositions in Canada for young offenders.

The bill seeks to encourage lower resort to custody, which ties very much into what I was saying about the objectives of Bill C-37, particularly for non-violent crime.

We will have the report translated and make it available as soon as possible. In many ways, the report can be seen as going hand-in-hand with the efforts we are making through Bill C-37 to improve the system overall.

Le sénateur Nolin: Merci, monsieur le président.

Mes questions porteront surtout sur l'article 8 de votre projet de loi qui fait référence aux articles 16 et suivants de la Loi sur les jeunes contrevenants.

Pourquoi est-ce que, dans votre projet de loi, sentez-vous le besoin de créer un régime différent pour les jeunes de 16 et 17 ans puisqu'il existe déjà dans l'article 16, paragraphe 1, un régime qui ne s'adresse pas uniquement aux jeunes de 16 et 17 ans mais aussi aux jeunes de 14 ans et plus. C'était ma première question.

Pourquoi avoir un régime particulier pour les jeunes de 16 et 17 ans?

[Traduction]

En fait, certains principes reprennent ceux du rapport Jasmin. Ce dernier souligne que les mesures centrées sur l'éducation et la réinsertion sociale sont essentielles à la protection du public. Il dit que, selon leur âge et leur degré de maturité, les jeunes contrevenants doivent faire face aux conséquences de leur conduite. Il parle de la nécessité de tenir compte des besoins de l'adolescent pour la détermination de la peine.

Le projet de loi C-37 reflète les principes énoncés dans le rapport Jasmin de diverses façons. Nous avons proposé de modifier la déclaration de principes pour reconnaître l'importance fondamentale que la réinsertion sociale revêt pour la protection du public. Nous reconnaissons également les droits de la victime en l'autorisant à faire une déclaration et en favorisant des mesures communautaires. Le projet de loi mentionne spécifiquement que l'accusé a des comptes à rendre à la victime lorsque les circonstances s'y prêtent. C'est également un thème abordé dans le rapport Jasmin.

Le rapport du juge en chef adjoint insiste pour que les divers services de protection de la jeunesse adoptent une approche intégrée et le projet de loi C-37 contient des dispositions favorisant l'échange de renseignements entre les professionnels afin de parvenir à cette approche intégrée et multidisciplinaire.

Le rapport Jasmin invite ceux qui préparent les rapports prédécisionnels à y inclure des recommandations quant à la nature, la durée et les objectifs de la mesure recommandée. Le projet de loi C-37 permet également de formuler ces recommandations.

En ce qui concerne le renvoi au tribunal pour adultes, le rapport Jasmin porte qu'il doit s'agir d'une mesure exceptionnelle, mais plus souvent utilisée que ce n'est le cas au Québec.

En ce qui concerne la détention, le rapport souligne que le Québec a le taux de détention le plus faible au Canada pour les jeunes contrevenants.

Le projet de loi cherche à favoriser les solutions de rechange ce qui me ramène à ce que je disais quant aux objectifs du projet de loi C-37, surtout pour les crimes non violents.

Nous allons faire traduire ce rapport et le publier le plus tôt possible. À bien des égards, le rapport semble aller de pair avec les efforts que nous déployons dans le cadre du projet de loi C-37 pour améliorer le système dans son ensemble.

Senator Nolin: Thank you, Mr. Chairman.

My questions will deal primarily with section 8 of your Bill which refers to sections 16 and following of the Young Offender Act.

Why is it that in your Bill you feel the need to create a different system for young persons of 16 or 17 years of age since there is already in section 16, subsection (1), a system that is not geared solely to young persons of 16 or 17 but also to young persons of 14 years or more? That is my first question.

Why do you have a specific system for young people of 16 or 17?

[Texte]

Mr. Rock: Fundamentally, there is a need to address the fact that the majority of violent crime is committed by 16- and 17-year olds. Looking at violent crime by 12- to 17-year olds, most of it is committed by those who are 16 and 17.

In addition, transfer provisions have always been intended as a safety valve to allow the court, in appropriate circumstances, to require a young person to face trial in adult court. This provision ensures that that will take place in the case of 16- and 17-year olds charged with the most serious crimes of violence. It will put the onus on the young person to establish that their being tried in youth court will be consistent with the protection of the public. It gives primacy to the protection of the public. It reflects public concern with violent crime, especially serious crimes of violence by 16- and 17-year olds.

It will send a clear message to young people that the consequences for that category of crime are very significant. It will ensure that in each such case, the court considers the question of transfer. That, in substance, is the rationale.

Senator Nolin: But the act already refers to the condition that the judge should not look at the decision to transfer in determining the decision.

At section 16 paragraph 2(b), the age is a factor to be taken into consideration. He must already look at that.

I do not understand why there should be a special regime for young offenders. The judge already has the power and the flexibility to decide to transfer to adult court. He takes into consideration all the principles of section 3. Why create a new regime?

Mr. Rock: The present regime depends upon the Crown attorney bringing an application for transfer, even with a 16-year old charged with murder.

This act provides Parliament with an opportunity to say, as a matter of policy, that issue should be considered in every such case. In other words, a transfer should be considered in every case. A transfer will occur unless the young person seeks to remain in the youth court. It will require the court to look at that. It will not leave it to the Crown attorney.

The policy and approach of Parliament is that, given the seriousness of that crime, the allegation, and the age of the alleged offender, it should be considered.

Le sénateur Nolin: Je comprends votre argument sur le fardeau de la preuve mais ne faites-vous pas l'aveu du manque de sérieux des arguments des procureurs de la couronne pour forcer le jeune et ses procureurs à démontrer pourquoi il ne devrait pas être transféré plutôt que de laisser le fardeau sur les épaules des procureurs?

Pourquoi avoir ce transfert? La preuve sera la même. C'est uniquement celui qui va l'administrer qui va être différent s'il y a opposition de la part du procureur de la couronne.

Mr. Rock: At the moment, there are cases in which 16- and 17-year olds are charged with such crimes and transfers are not considered at all. Parliament is saying that that matter should be

[Translation]

M. Rock: Il faut tenir compte du fait que la majorité des crimes violents sont commis par des jeunes de 16 et 17 ans. Si vous prenez le groupe d'âge des 12 à 17 ans, la plupart des crimes violents sont commis par les adolescents de 16 et 17 ans.

De plus, les dispositions concernant le renvoi ont toujours visé à servir de soupape de sûreté pour permettre au tribunal de renvoyer le jeune à un tribunal pour adultes si les circonstances s'y prêtent. Cette disposition fait en sorte que ce soit le cas pour les jeunes de 16 et 17 ans accusés des crimes violents les plus graves. Il reviendra au jeune de démontrer que son jugement par le tribunal pour adolescents ne compromettra pas la protection du public. La protection du public devient prioritaire. Cela reflète l'opinion publique à l'égard des actes de violence, surtout les crimes graves commis par des jeunes de 16 et 17 ans.

Cela fera clairement comprendre aux jeunes que les conséquences de ce genre de crimes sont très graves. Dans chaque cas, le tribunal envisagera le renvoi devant un tribunal pour adultes. Voilà, dans les grandes lignes, la raison d'être de cette mesure.

Le sénateur Nolin: Mais la loi stipule déjà que le juge ne doit pas tenir compte de la décision de renvoyer l'adolescent au tribunal pour adultes.

À l'alinéa 16(2) b), l'âge est un facteur dont il faut tenir compte. Le juge doit déjà le considérer.

Je ne comprends pas pourquoi il devrait y avoir un régime spécial pour le jeune contrevenant. Le juge a déjà le pouvoir et la latitude de décider de le renvoyer à un tribunal pour adultes. Il doit tenir compte de tous les principes énoncés à l'article 3. Pourquoi créer un nouveau régime?

M. Rock: Selon la loi actuelle, il faut que le procureur de la Couronne fasse une demande de renvoi, même pour un jeune de 16 ans accusé de meurtre.

Cette loi permet au Parlement de dire que le renvoi doit être considéré dans tous les cas de ce genre. Autrement dit, il doit être envisagé dans chaque cas. Le renvoi aura lieu à moins que le jeune ne demande à être jugé par le tribunal pour adolescents. Le tribunal devra examiner la question. Ce ne sera pas au procureur de la Couronne d'en décider.

Le Parlement estime qu'étant donné la gravité du crime, les allégations et l'âge du contrevenant, c'est une possibilité qu'il faut considérer.

Senator Nolin: I understand your argument concerning the onus of proof but are you not admitting that the arguments of counsel for the Crown lack seriousness when the young person and his counsel are forced to show why he should not be transferred rather than leaving the onus on the shoulders of Crown counsel?

Why have this transfer? The evidence will be the same. It is only the person who will administer it who will be different if there is an objection on the part of counsel for the Crown.

M. Rock: Il y a pour le moment des cas de jeunes de 16 et 17 ans accusés de ce genre de crime pour lequel on n'envisage absolument pas le renvoi. Le Parlement dit que c'est au tribunal

[Text]

before the court. The person should go to adult court, unless the court decides he should be tried in youth court.

Senator Nolin: Is it not the responsibility of the Crown Attorney to seek to prove that there should be a transfer?

Mr. Rock: At the moment, yes.

Senator Nolin: Why transfer that onus to the youth and his lawyer?

Mr. Rock: Opinion is divided on how young people at the highest age range covered by the statute should be dealt with when they are charged with these serious crimes. Some would have us make the act not apply to anybody above age 15. Others would say we should automatically transfer the charges.

We are attempting to reflect the strongly held view on the part of many Canadians that a different approach should be taken, but leaving the decision in the youth court, to ensure that the matter is considered. If I am 16 and charged with murder, I will go to adult court unless I bring forward an application. The youth court will then take those matters into consideration, but no longer at the option of the Crown attorney, rather by operation of statute.

Le président: Je me demande si je ne reviendrai pas pour un autre tour parce que j'ai six sénateurs qui veulent poser des questions.

Le sénateur Nolin: Sur cela?

Le président: Si c'est sur cela, oui. C'est dans la suite logique?

Le sénateur Nolin: C'est dans la suite logique, monsieur le président.

Prenons comme hypothèse un jeune de 16 ans qui est accusé à la fois de meurtre au deuxième degré et d'autres infractions qui, disons, seraient du ressort d'un juge de la cour provinciale exclusive et qui sont donc incluses dans l'article 553 du Code criminel.

Pour ce qui est de toute cette question des infractions mixtes et qui ne seraient pas des infractions moindres et incluses au sens du Code criminel, comment allons-nous nous assurer qu'il y a à la fois une rigueur dans l'application du système et aussi une logique et que le jeune ne fera pas face à un imbroglio procédurier de la justice criminel?

Mr. Rock: This matter was addressed by officials when they testified. If the person was facing a charge of manslaughter, the changed provision would apply, and they would have to bring an application to be tried in the youth court in relation to that matter. In relation to the other matters, they would be disposed of in the youth court, but subject to an application to transfer by the Crown.

The entirety of the proceedings could take place in the adult court, and I assume the court would make an order that would be most convenient in the circumstances. If it would be better to have them all tried at one time in the adult court, that order could be made.

[Traduction]

d'en décider. Le jeune doit être renvoyé devant le tribunal pour adultes à moins que le juge ne décide qu'il doit être jugé par le tribunal pour adolescents.

Le sénateur Nolin: N'est-ce pas au procureur de la Couronne de prouver que le renvoi doit avoir lieu?

M. Rock: Si, pour le moment.

Le sénateur Nolin: Pourquoi en rejeter la responsabilité sur le jeune et son avocat?

M. Rock: Les opinions divergent quant à la façon de traiter les jeunes de 16 et 17 ans accusés de ces crimes graves. Certaines personnes voudraient que la loi ne s'applique à aucun jeune de plus de 15 ans, tandis que d'autres voudraient que le renvoi soit automatique.

Nous cherchons à tenir compte de l'opinion d'un grand nombre de Canadiens qui souhaitent un changement, mais en laissant le tribunal pour adolescents prendre cette décision. Si j'ai 16 ans et que je suis accusé de meurtre, je serai jugé par le tribunal pour adultes à moins de faire une demande. Le tribunal pour adolescents tiendra compte de ces facteurs, mais ce ne sera plus au procureur de la Couronne d'en décider. C'est ce que la loi prévoira.

The Chairman: I wonder whether I should not come back to give you another turn later because I have six Senators who want to ask questions.

Senator Nolin: On that point?

The Chair: If it is on that point, yes. Does it follow the logical sequence?

Senator Nolin: It follows the logical sequence, Mr. Chairman.

Let us take the example of a young 16 year old who is charged with both second degree murder and other offences that, shall we say, fall within the exclusive jurisdiction of the provincial court judge and are accordingly included in section 553 of the Criminal Code.

With respect to this whole question of hybrid offences that are not lesser included offences within the meaning of the Criminal Code, how are we going to ensure that there is both rigour in the enforcement of the system and also logic and that the young person will not be involved in a procedural maze of criminal justice?

M. Rock: Les fonctionnaires du ministère ont répondu à cette question lors de leur comparution. Si le jeune est accusé d'homicide involontaire coupable, les nouvelles dispositions s'appliqueront et il devra demander à être jugé par le tribunal pour adolescents. Pour les autres délits, il sera jugé par le tribunal pour adolescents, mais la Couronne pourra demander son renvoi.

Le procès se déroulera entièrement devant le tribunal pour adultes et je suppose que ce dernier rendra un jugement approprié. S'il vaut mieux que le tribunal pour adultes se penche sur toutes les infractions en même temps, une ordonnance peut être rendue à cet effet.

[Texte]

I also draw your attention to proposed subsection 16(8). Under this section, where an order is made that a young person be proceeded against in ordinary court in respect of an offence, that court has jurisdiction only in respect of that offence or an offence included therein.

Senator Nolin: What if it is a lesser non-included offence such as breaking of probation conditions?

Mr. Rock: An application could be made to transfer them on the other charges as well. Ms Kirvan may have something to add.

Mrs Mary-Anne Kirvan, Counsel, Family Law and Youth Policy Section, Department of Justice: If a person is charged with a very minor offence as well as an offence as serious as manslaughter or murder, in practical terms, no one will care about the minor offence. The theory behind subclause 16(8) is that if they are transferred for that one offence, they are only transferred for that offence. If there is a major offence which is the subject of the shift in onus and there is also a very minor offence, no one will waste their time on the minor offence. They will focus on the major offence. In practical terms, that will be the answer.

You might get into shadier ground if you have a serious offence, such as murder, and you have another serious offence which is not the subject of transfer, for example, robbery. In that case, I still think you would be proceeding on the murder charge first.

This provision, which was not changed by Bill C-37, states that the young person is dealt with in adult court only for the offence for which he or she has been transferred.

Le sénateur Nolin: J'aurai d'autres questions au sujet des longueurs de sentence pour faire référence à cette décision de la Cour suprême dans un renvoi de l'Île du Prince-Édouard. Je conserverai cela pour plus tard parce que, en ce qui me concerne, c'est l'article 16. C'est une question constitutionnelle. Je présume que vous avez déjà une réponse à cette question.

Le président: Je vous donne la liste de tous ceux qui ont demandé à poser des questions. Il y a donc les sénateurs Carstairs, Doyle, Bacon, Andreychuk et Losier-Cool.

Senator Carstairs: I am concerned with the effect, if any, that this act will have on speeding up the process for young offenders. I am most familiar with the province of Manitoba and the way the act is administered there. It is often eight to ten months between the commission of the offence and arrest and the trial for that young person. Is there anything in this piece of legislation which will effectively speed it up?

Do you have any commitments from the provinces that they will do their part in making the Young Offenders Act work by ensuring that justice is speedy? My own experience with young people is that, for them, a month is an enormously long period of time. I recognize that as we get older a month is very short; however, for a twelve-year old, a month stretches on forever.

[Translation]

J'attire également votre attention sur le paragraphe 16(8). En vertu de cette disposition, lorsqu'un adolescent est jugé par la juridiction normalement compétente, celle-ci n'est compétente que pour l'infraction en cause ou une infraction incluse.

Le sénateur Nolin: Et s'il s'agit d'une infraction moindre non incluse telle que la violation des conditions de probation?

M. Rock: On peut demander le renvoi du jeune pour les autres accusations. Mme Kirvan a peut-être quelque chose à ajouter.

Mme Mary-Anne Kirvan, avocate-conseil, Section du droit de la famille et de la politique relative aux adolescents, ministère de la Justice: Si une personne est accusée d'une infraction très mineure de même que d'une infraction aussi grave qu'un homicide ou un meurtre, en pratique, personne ne se soucie de l'infraction mineure. Le paragraphe 16(8) part du principe que si l'adolescent est renvoyé pour cette infraction, il ne l'est pas pour une autre. S'il a commis un délit grave pour lequel il y a inversement du fardeau de la preuve de même qu'un délit très mineur, personne ne perdra son temps avec cette infraction mineure. On concentrera son attention sur le délit grave. Voilà la réponse en pratique.

Les choses risquent de se compliquer si vous avez un délit grave tel qu'un meurtre et un autre délit grave qui ne fait pas l'objet d'un renvoi comme un vol qualifié. Dans ce cas, je pense qu'on jugera d'abord le délit de meurtre.

Cette disposition, que le projet de loi C-37 ne modifie pas, porte que l'adolescent est jugé par le tribunal pour adultes uniquement pour l'infraction faisant l'objet de son renvoi.

Senator Nolin: I will have other questions concerning the length of sentences with respect to the decision of the Supreme Court in a reference from Prince Edward Island. I shall keep that for later because, as far as I am concerned, it is section 16. It is a constitutional question. I assume that you already have an answer to that question.

The Chairman: I shall give you a list of all those who have requested to ask questions. They are Senators Carstairs, Doyle, Bacon, Andreychuk and Losier-Cool.

Le sénateur Carstairs: Je m'inquiète des conséquences que cette loi pourrait avoir sur l'accélération du processus à l'égard des jeunes contrevenants. Je connais surtout la situation au Manitoba et la façon dont la loi est administrée là-bas. Il s'écoule souvent de huit à dix mois entre le moment où le jeune commet l'infraction et est arrêté et le moment où il passe en jugement. Y a-t-il des dispositions dans ce projet de loi pour accélérer le processus?

Les provinces se sont-elles engagées à faire leur part en veillant à ce que la justice soit rendue rapidement dans le cas des jeunes contrevenants? J'ai constaté que, pour les jeunes, un mois, c'est très long. Je sais qu'en vieillissant nous trouvons qu'un mois, c'est très court, mais pour un jeune de 12 ans, c'est une période interminable.

[Text]

Mr. Rock: You are quite right. One of the concerns expressed everywhere in relation to young offenders proceedings is that if the idea, as expressed by Jasmin, is to demonstrate a sense of responsibility for your conduct, it is very important to connect the conduct with the consequence. If such a period of time elapses between the two that there is no longer a connection, the point is lost.

The Jasmin report contains many recommendations for dealing with the delay. The administration of the statute is in provincial hands. I do not say that to escape responsibility. We should put everything that we can into the act to assist them in ensuring that proceedings are dealt with quickly.

I cannot point to anything in Bill C-37 that is intended to ensure speedier disposition, although perhaps Ms Kirvan can. I can tell you that very much a part of the federal-provincial-territorial task force work now going on; and very much a part of the phase two review of the youth justice system in general, will focus on ways we can make things happen more quickly so there is a connection between crime and consequence and the message does go forward for the young person in that case.

Ms Kirvan may wish to point to something in Bill C-37 that deals with delay.

Senator Carstairs: I am concerned that the reverse onus provision will cause further delay through a procedural process. How will we avoid that further delay as a result of the use of the reverse onus?

Mr. Rock: In many of these cases, there is a transfer application in any event. We are dealing here with first and second degree murder, attempted murder, manslaughter, and aggravated sexual assault; and we are dealing with 16- and 17-year-olds. It is true to say that the number of applications for transfer will be increased, but in many of those cases the court would have been engaged in that process in any event.

When the House of Commons committee considered this provision, they suggested changes because of this very concern. They heard evidence that unless there were some procedural way of providing for a case in which both the Crown and the defence agreed that there should not be a transfer, it might make a real difference in terms of the court workload. They provided for a system whereby an application can be signalled and the Crown can consent, dispensing with the need for a hearing in the appropriate case.

That having been said, it is probably still the case that there will be more transfer applications and more time spent on it without these provisions. On balance, because of the policy objectives to be achieved, I suggest that it is worth it.

The house committee also dropped a sixth charge that I had suggested as giving rise to reverse onus, namely aggravated assault. It is a charge under which many charges are brought and very few transfers are ordered.

Senator Doyle: Those of us who were around the last time we went into this and brought principles of the Young Offenders Act into operation were particularly interested to hear what some of

[Traduction]

M. Rock: Vous avez raison. L'une des préoccupations exprimées par tout le monde à l'égard des jeunes contrevenants est que, s'ils doivent assumer la responsabilité de leurs actes, comme le dit le rapport Jasmin, il est très important de relier les actes aux conséquences. S'il s'écoule tellement de temps entre les deux que ce lien n'existe plus, la leçon est perdue.

Le rapport Jasmin contient de nombreuses recommandations pour accélérer les choses. La loi est administrée par les provinces. Ce n'est pas que je cherche à me soustraire à mes responsabilités. Nous devrions inclure toutes les dispositions possibles dans la loi pour aider les provinces à accélérer les choses.

Je ne peux pas désigner une seule disposition du projet de loi C-37 qui vise à rendre le processus plus rapide, mais Mme Kirvan le pourra peut-être. Je peux vous dire qu'une bonne partie des travaux du Groupe de travail fédéral-provincial et de la phase deux de l'examen de la Loi sur les jeunes contrevenants cherchera à accélérer le processus de façon à ce qu'il y ait un lien entre le crime et ses conséquences et que le jeune puisse bien le comprendre.

Mme Kirvan pourra peut-être signaler des dispositions du projet de loi C-37 qui visent à accélérer les choses.

Le sénateur Carstairs: Je crains que l'inversement du fardeau de la preuve ne retarde davantage le processus. Comment pouvons-nous éviter ce résultat?

M. Rock: Dans un bon nombre de ces cas, il y a de toute façon une demande de renvoi. Il est question ici des meurtres au premier et deuxième degré, des tentatives de meurtre, des homicides avec intention coupable et des agressions sexuelles graves commis par des jeunes de 16 et 17 ans. Il est vrai que le nombre de demandes de renvoi augmentera, mais dans bien des cas, le tribunal aurait été saisi de ces demandes de toute façon.

Quand le comité de la Chambre des communes a examiné cette disposition, il a suggéré des changements pour cette raison précise. Il a entendu des témoins dire qu'à moins que la Couronne et la défense ne puissent s'entendre pour qu'il n'y ait pas de renvoi, cela pourrait alourdir nettement la charge de travail des tribunaux. On a prévu un système selon lequel une demande peut être signalée et la Couronne peut donner son consentement ce qui dispense de la tenue d'une audition.

Cela dit, il est sans doute probable qu'il y ait davantage de demandes de renvoi et que l'on y consacre plus de temps. Dans l'ensemble, étant donné les objectifs visés, j'estime que cela en vaut la peine.

Le comité de la Chambre des communes a également éliminé un sixième chef d'accusation pour lequel j'avais proposé d'inverser le fardeau de la preuve à savoir les voies de fait graves. C'est une accusation qui est souvent portée et pour laquelle on ordonne très peu de renvois.

Le sénateur Doyle: Ceux d'entre nous qui étaient là quand les principes de la Loi sur les jeunes contrevenants ont été instaurés ont trouvé particulièrement intéressant d'entendre les commentai-

[Texte]

our witnesses had to say about the virtues and the failings of the old act.

What we heard most frequently was that the Young Offenders Act really never had a chance to prove its worth. Too often, the person working in the field was confronted with the provincial minister saying, "I do not write the law; I just enforce it;" and the federal minister saying, "I do not enforce the law; I simply write it."

While Ottawa may have acted in total wisdom the last time around, it was not given a particularly good chance to be demonstrated, because the money was not put forward for all the things the minister thought were worthwhile.

We have heard many witnesses during this exercise and I am still waiting for someone to say that this time it will be different. When we say we are changing it, we are saying that it will be better. I caught you at that again this morning. You were telling us that once you got the protocols in place and people got out in the field, this would be a vastly different field that it had been before.

What will you say to allay my concerns?

Mr. Rock: The difference may be that when it comes time to talk money — that is, the renewal of the federal commitment for sharing the costs — we will be insisting that a much greater proportion of our funds be spent on alternatives to custody than is the case at present. We will be taking the position with the provinces that we should finally approach, in partnership, efforts to achieve what the act was intended to do 10 or 11 years ago when it was put into place.

I agree with you that it has been a dance between the two jurisdictions: the federal jurisdiction saying, "We write it, we don't enforce it"; and the provinces saying, "What can we do? We just enforce it, we do not write it."

We can get past that if the provinces earmark a greater proportion of the funds contributed by the federal government for alternatives. The difference this time may be that we are going into these negotiations with that objective in mind.

Does that respond to your question, senator?

Senator Doyle: That comes down the line. You say you will go into your negotiations saying, "We want you to spend more of the money we give you on custodial problems, psychiatric services, better facilities for rehabilitation; all of those good things that we all agree are needed."

However, if the amount of money received is the same, then something would have to give somewhere else. Is there a place where you think money is now being wasted which will be more correctly spent on the other side of the ledger?

Mr. Rock: I do not know if it is being wasted. It is being spent but perhaps could be spent differently. As I mentioned, 33 per cent of the sentences given out in youth court involve custody; 19 per cent open custody and the balance secure custody.

[Translation]

res de certains témoins quant aux vertus et aux lacunes de l'ancienne loi.

Nous avons surtout entendu dire que la Loi sur les jeunes contrevenants n'avait pas vraiment eu la chance de faire ses preuves. Trop souvent, ceux qui travaillent auprès de la jeunesse s'entendent dire par le ministre provincial: «Je ne fais pas les lois; je me contente de les appliquer» et par le ministre fédéral: «Je n'applique pas les lois; je me contente de les faire».

Ottawa a peut-être fait une très bonne loi la dernière fois, mais cette loi n'a pas eu vraiment la chance de faire ses preuves, parce qu'on n'a pas octroyé l'argent nécessaire pour réaliser tout ce que le ministre jugeait utile de faire.

Nous avons entendu de nombreux témoins à cette occasion et j'attends toujours qu'on me dise que ce sera différent cette fois-ci. Quand nous disons que nous modifions la loi, c'est sous prétexte de l'améliorer. C'est ce que vous avez répété ce matin. Vous nous avez dit que lorsque les protocoles seraient en place et que les gens se mettraient au travail, les choses seraient très différentes.

Que pouvez-vous dire pour dissiper mes craintes?

M. Rock: Quand viendra le temps de parler d'argent, c'est-à-dire lorsque le gouvernement fédéral renouvellera son engagement à partager les frais, nous insisterons pour qu'une plus grande proportion de nos fonds soit consacrée à des solutions de rechange. Nous ferons valoir aux provinces que nous devons collaborer pour atteindre les objectifs qui étaient ceux de la loi, lorsqu'elle a été adoptée il y a dix ou 11 ans.

Je suis d'accord avec vous pour dire que les deux instances se sont renvoyées la balle, le gouvernement fédéral disant: «Nous faisons la loi, mais nous ne l'appliquons pas», tandis que la province a dit: «Que pouvons-nous faire? Nous nous contentons d'appliquer la loi, mais nous ne la faisons pas».

Nous pouvons surmonter cet obstacle si les provinces réservent aux solutions de rechange une plus grande proportion des fonds versés par le gouvernement fédéral. La différence, cette fois-ci, sera peut-être que nous entamerons ces négociations dans cet esprit.

Cela répond-il à votre question, sénateur?

Le sénateur Doyle: Dans une certaine mesure. Vous dites que vous allez négocier en disant: «Nous voulons que vous consacriez une plus grande partie de l'argent que nous vous donnons aux services psychiatriques, à de meilleurs services de réinsertion, à toutes ces choses dont nous convenons de la nécessité».

Cependant, si le montant d'argent reçu est le même, il faudra supprimer quelque chose ailleurs. À votre avis, gaspille-t-on actuellement de l'argent qui pourrait être dépensé à meilleur escient?

M. Rock: J'ignore s'il est gaspillé. Peut-être serait-il possible de le dépenser de façon différente. Comme je l'ai dit, 33 p. 100 des peines infligées par le tribunal pour adolescents sont des peines de détention; 19 p. 100 sont des placements sous garde en milieu ouvert et les autres, des placements sous garde en milieu fermé.

[Text]

That happens too often because there is no alternative for the youth court judge. If the \$70,000 to \$100,000 being spent per year for the custody of that young person were spent instead on hiring capable, trained people to supervise structured community treatment programming, I think we would spend less and have a better outcome.

Senator Doyle: It may interest you to know that what I perceived to be the strongest case made in that direction was made by a delegation of police constables. One was a sergeant and one had a higher rank than that. They talked about the problems of custody. They were not worried about all the terms of the new legislation. They pointed out where they have run into difficulty. Their concerns were with how the custodial process was falling down, failing to materialize and going unrealized. I leave that with you.

Le sénateur Bacon: Je vais revenir là-dessus, monsieur le président.

Vous avez déposé, vous le disiez vous-même, votre projet de loi sur les jeunes contrevenants le 2 juin 1994. Je pense que l'un des buts était de réduire l'incidence des crimes avec violence qui étaient commis par les jeunes. Évidemment, il a comme objet aussi d'accroître la protection du public en ajoutant à la loi des mesures qui permettent de lutter plus efficacement contre les crimes graves commis par les jeunes.

Il existe évidemment d'autres problèmes qui n'ont rien à voir avec la Loi sur les jeunes contrevenants, mais qui relèvent plutôt de l'application de la loi. On pense, par exemple (et je me réfère au document ici avec le rapport Jasmin), à la formation des intervenants (on revient là-dessus), à la grande sensibilité que l'on doit avoir aux droits et aux besoins des victimes, à un meilleur investissement dans la prévention.

Est-ce qu'il faut penser que, en changeant la loi elle-même, les problèmes seront résolus? On croit que la loi sur les jeunes contrevenants risque d'accroître les coûts. Cela a été mentionné à plusieurs reprises par mes collègues et par des témoins qui sont venus nous rencontrer.

Est-ce que l'on pense qu'il y aurait plus d'enquêtes judiciaires, que les rapports préparés par les différents intervenants seront plus nombreux, que l'argent utilisé pour les évaluations de toutes sortes est peut-être celui dont on pourrait se servir pour les services de réhabilitation? Est-ce qu'il n'y aurait pas lieu plutôt d'investir dans des interventions de réhabilitation pour aider les jeunes, au lieu d'augmenter les enquêtes judiciaires, par exemple?

M. Rock: Premièrement, la loi sur les jeunes contrevenants ne peut, à elle seule, résoudre les problèmes de violence qui existent dans la société. J'ai dit fréquemment, comme ministre de la Justice, qu'un système de la justice ne peut à lui seul faire les changements dans la société en général. On doit avoir une stratégie pour la prévention du crime. On doit avoir des programmes sociaux très forts et améliorés. On doit avoir une stratégie pour la pauvreté parmi les jeunes et pour les familles.

[Traduction]

Cela se produit trop souvent parce qu'il n'y a pas de solutions de rechange à la disposition du juge. Si les 70 000 à 100 000 dollars dépensés chaque année pour détenir un jeune étaient plutôt consacrés à embaucher des personnes compétentes pour superviser un programme de traitement structuré en milieu communautaire, nous dépenserions moins et nous obtiendrions un meilleur résultat.

Le sénateur Doyle: Vous serez peut-être intéressé de savoir qu'une délégation de policiers nous a présenté des arguments qui m'ont paru extrêmement convaincants à cet égard. Il s'agissait d'un sergent et d'un plus haut gradé. Ils ont parlé des problèmes de détention. Ils ne s'inquiétaient aucunement des dispositions de la nouvelle loi. Ils nous ont dit qu'ils avaient eu des difficultés. Ils déploraient le fait que le système de placement sous garde ne se matérialisait pas vraiment. Je n'en dirai pas plus.

Senator Bacon: I shall come back to that, Mr. Chairman.

As you yourself said, you tabled your Young Offenders Bill on June 2, 1994. I think that one of the aims was to reduce the incidence of violent crimes committed by young persons. Obviously, one of its objects is also to increase protection for the public by adding measures to the Act that make it possible to combat more effectively serious crimes committed by young persons.

There are obviously other problems that have nothing to do with the Young Offenders Act but that result instead from the enforcement of the Act. I am thinking, for example (and I am referring here to the document in the Jasmin Report), of the training of social workers (we shall come back to this) and the great sensitivity that we must have to the rights and needs of victims and of greater investment in prevention.

Must it be assumed that changes in the Act itself will help to solve the problems? It is accepted that the Young Offenders Act may well increase the cost. This has been mentioned on several occasions by my colleagues and by witnesses who have appeared before us.

Do you feel that there would be more judicial inquiries, that the reports prepared by the various parties involved will be more numerous, that the money used for assessments of all kinds is perhaps the very money that could be used for rehabilitation services? Should we not be investing in rehabilitation procedures instead to help the young persons instead of increasing the number of judicial inquiries, for example?

Mr. Rock: First of all, the Young Offenders Act alone cannot solve the problems of violence that exist in society. I have often said, as Minister of Justice, that a system of justice on its own cannot bring about changes in society generally. We must have a crime prevention strategy. We must have very strong and improved social programs. We must have a strategy for poverty among young persons and for families.

[Texte]

Mais c'est seulement une partie de la responsabilité du gouvernement que d'avoir une loi concernant les jeunes contrevenants qui soit efficace. Je pense que les changements que nous avons suggérés dans ce projet de loi seraient une amélioration de cette loi.

Of course, there are other things we must do. The National Crime Prevention Council was created last July in recognition of the fact that we need more than just criminal charges, courts and corrections to keep us safe. We must get at the underlying causes of crime. That is a long-term, arduous and expensive process. At least we have started down that road. We finally put crime prevention on the national agenda, following on the recommendations of the Horner Committee report and so many others.

The National Crime Prevention Council has taken youth as one of its priorities in the short term.

We recognize the fact that the young offenders law in the criminal justice system is only one tool in what must be a comprehensive strategy, but how can this tool be made the best it can be for its stated purpose? It was in that light that we looked at Bill C-37 and identified things we could do to change it. The changes contemplated in this bill are entirely consistent with the broad strategy.

Bear in mind, we proposed a change in the declaration of principles which speak of crime prevention and leaking protection of the public and rehabilitation. As well, we have added broader grounds for medical and psychological assessments where there is a chronic pattern of offending or there is a violent offence. This is an important part of an overall strategy by government. The changes we have proposed will improve this element of the strategy.

Senator Bacon: Maybe I could be more parochial and discuss Quebec's situation with you.

Nous avons au Québec la possibilité de nous accommoder avec la loi actuelle, les derniers amendements datent de deux ans et demi, environ vers 1992. Je ne sais pas si cela est dû au fait que le seuil d'âge de la majorité pénale est déjà depuis de nombreuses années fixé à 18 ans, et le Québec avait probablement le temps de développer une série de ressources qui étaient appropriées aux adolescents de 16 et 17 ans.

Est-ce que l'on ne devrait pas davantage mettre l'accent sur le développement de ces ressources-là ? Vous avez reçu un message, je pense aussi, du gouvernement du Québec récemment.

M. Rock: À mon avis, nous devons faire les deux. Je suis tellement conscient que la province du Québec a réussi dans ses efforts à développer une intégration des cours pour les jeunes, d'une part, et, d'autre part, des services sociaux pour les jeunes et les familles.

[Translation]

But it is only one part of the responsibility of the government to have effective legislation concerning young offenders. I think that the changes that we have suggested in the Bill would bring about improvements in this Act.

Bien sûr, il ne faut pas nous en tenir là. Le Conseil national de prévention du crime a été créé en juillet dernier, car nous savons désormais qu'il ne suffit pas du système judiciaire et correctionnel pour garantir notre sécurité. Nous devons nous attaquer aux causes sous-jacentes de la criminalité. Il s'agit d'un processus difficile, onéreux et de longue haleine. Nous avons au moins fait un premier pas. Nous avons fini par inscrire la prévention du crime au programme de notre gouvernement, pour faire suite aux recommandations du rapport du comité Horner et de nombreux autres.

Le Conseil national de prévention du crime a inscrit la criminalité des adolescents sur sa liste de priorités à court terme.

Nous sommes conscients du fait que la Loi sur les jeunes contrevenants, dans notre système de justice pénale, n'est qu'un instrument et qu'il nous faut adopter une stratégie globale, mais comment tirer le meilleur parti de cet instrument compte tenu de son objectif officiel? C'est dans cet esprit que nous avons élaboré le projet de loi C-37 et déterminé les mesures que nous pouvions prendre pour le modifier. Les modifications prévues dans ce projet de loi sont entièrement compatibles avec la stratégie d'ensemble.

Il ne faut pas oublier que nous avons proposé d'apporter un changement dans la déclaration de principe, où il est question de la prévention du crime et du lien entre la protection de la société et la réinsertion sociale des jeunes contrevenants. En outre, nous avons prévu de plus nombreux motifs d'évaluations médicale et psychologique en cas de récidive fréquente ou de délit violent. Il s'agit d'un élément important de la stratégie globale du gouvernement. Les modifications proposées visent à améliorer cet aspect de la stratégie.

Le sénateur Bacon: Je pourrais peut-être faire preuve d'un peu plus d'esprit de clocher et parler avec vous de la situation du Québec.

In Quebec we have the possibility of adapting to the existing Act, since the latest amendments date from two and a half years ago, so about 1992. I do not know whether that is due to the fact that the threshold for the age of majority has for many years now been set at 18 years, and Quebec has probably had time to develop a series of resources that are appropriate to young persons of 16 and 17 years of age.

Should we not be placing the emphasis more on the development of those resources? I think that you have also received a message from the government of Quebec recently.

Mr. Rock: In my opinion, we must do both. I am very aware that the province of Quebec has succeeded in its efforts to bring about integration of courses for young persons, on the one hand, and, on the other hand, social services for young persons and families.

[Text]

I have observed that Quebec has the lowest custody rate of any province in the country. Quebec has done better than any other province in administering and implementing the Young Offenders Act. It is a real success in that province compared to some others.

I have visited the detention centre in Montreal. I walked through the facility, met the young people and saw the programming and curriculum that they have. Even those convicted of the most serious crimes of violence are being educated, treated and rehabilitated to a very high degree, and with real evidence of success. They have put money and effort into the system.

The committee heard from Professor Trépanier about the experience in Quebec and his concerns about some of these changes and how they might be going in the opposite direction.

However, there is great flexibility in this bill. We have provided, for example, that the information-sharing regime is only available if provinces decide to adopt it. But they need not do so.

There are options within the information scheme which are available to provinces at their choice. Similarly, in terms of the administrative changes to the level of custody, provinces have options which they can exercise depending on their own approach. Finally, it is within the discretion of the provincial Attorney-General to instruct Crown attorneys with respect to the transfer applications. There can be policies there that differ from one province to another.

Even with the changes proposed in Bill C-37, there is a flexibility to allow the provinces to reflect their own unique approaches to the administration of the statute, and to preserve the progress which has been made, for example, in Quebec.

Senator Andreychuk: I want to return to why we have a Young Offenders Act. My understanding was that in 1908, when we put the Juvenile Delinquent's Act in place, society said that young people could not handle the full consequences of their actions because they were maturing. On the other hand, they are still malleable, allowing us to reduce the number of criminals and, therefore, criminal activity in society.

We then went to the Young Offenders Act, which maintained that thread. We argued concerning when someone become an adult. If we decided that it was 18, then children would be treated differently. They would be made accountable for their acts, but they would not be accountable for the full consequences of those actions.

When we decided to transfer young people before to adult court, it was thought that society had run out of resources. Society does not have the capability, and perhaps has run out of money. In other words, society has nothing more to offer young people.

[Traduction]

J'ai remarqué que le Québec a le taux de placement sous garde le plus faible de toutes les provinces du pays. Le Québec a obtenu de meilleurs résultats que les autres provinces dans l'application et la mise en vigueur de la Loi sur les jeunes contrevenants. C'est une véritable réussite dans votre province par rapport à certaines autres.

J'ai visité le centre de détention de Montréal. J'ai traversé toute l'installation, rencontré des jeunes et examiné leurs programmes d'études et d'activités. Même ceux qui sont reconnus coupables des crimes les plus graves comportant de la violence reçoivent une instruction et un traitement, et participent dans une très grande mesure à des programmes de réinsertion sociale, avec un taux de succès véritable. On a beaucoup investi d'argent et d'efforts dans ce système.

Le comité a entendu le témoignage du professeur Trépanier au sujet de l'expérience du Québec et des inquiétudes que lui suscitent certaines de ces modifications qui, selon lui, risquent d'atteindre l'objectif opposé à celui poursuivi.

Toutefois, ce projet de loi prévoit une application très souple. Nous avons par exemple prévu que le système de communication des renseignements ne sera appliqué que si les provinces décident de l'adopter. Elles ne sont pas obligées de le faire.

Ce système d'information renferme des options que les provinces sont libres d'exercer ou non. Parallèlement, en ce qui a trait aux modifications d'ordre administratif du niveau de garde, les provinces ont certains choix quant à la stratégie qu'elles décident d'adopter. Enfin, le procureur général de la province a le pouvoir de donner des ordres aux procureurs de la Couronne quant aux demandes de renvoi. Les provinces peuvent à cet égard adopter une politique différente.

Même compte tenu des modifications proposées dans le projet de loi C-37, les provinces ont toute latitude pour choisir leur propre méthode d'application de la loi et préserver les acquis, par exemple au Québec.

Le sénateur Andreychuk: Je voudrais revenir à l'objet de la Loi sur les jeunes contrevenants. Je pensais que, en 1908, lorsque nous avons adopté la Loi sur la délinquance juvénile, la société estimait que les adolescents ne pouvaient pas assumer pleinement les conséquences de leurs actes car ils n'étaient pas encore assez mûrs. Par ailleurs, à cet âge-là, les jeunes sont encore malléables, ce qui nous permet de réduire le nombre de criminels en puissance et donc l'activité criminelle au sein de la société.

Puis nous avons adopté la Loi sur les jeunes contrevenants, laquelle maintenait ce lien. Nous avons beaucoup discuté de l'âge où un jeune devient adulte. Si nous décidions de fixer cet âge à 18 ans, les enfants seraient traités différemment. Ils devraient rendre compte de leurs actes, mais ne seraient pas entièrement responsables des conséquences de ces actes.

Lorsque nous avons décidé de renvoyer les adolescents devant les tribunaux pour adultes, on a pensé que la société avait épuisé ses ressources. La société n'a pas les moyens voulus et n'a peut-être plus de ressources financières. Autrement dit, elle n'a

[Texte]

Consequently, for the protection of society, they will be moved to adult court.

Bill C-37 states to young people: Prove to us why you should be treated as a young person. That puts the onus of determining their maturation, their malleability, and how society will be protected on the backs of the young people.

My concern is that we are selling to the public that it is a protection for them. "Get tough" equals longer sentences in adult court.

I suggest that every time this concept has been used, society has become more violent. Look at Canada's statistics. More kids are in custody. They are in a very self-destructive mode.

As we heard witnesses say, the only benefit the youth get is with a very negative peer group. On the one hand, they will want to go to adult court. They will gravitate very quickly at ages 16 and 17 to the most violent offenders in Canada. They will then be released from custody and become more violent than when they went in.

Second, if young people do not want to go into adult court, they will spend inordinate hours assisted by lawyers in manipulating the system to show cause why they should be treated as young offenders. If this is being done to protect society, we are wrong.

I want your response. How do we serve young people? Our responsibility is to them. How do we protect the public when statistically we are proving that we are widening the net and creating more criminals rather than less?

Mr. Rock: The senator's question goes directly to the heart of this issue. I approach my response with great deference, knowing the senator's experience in this area, her skill and her insight. I do not pretend that the solution we have fashioned is perfect; it is not.

The approach of the purist might be to say that the act will apply to people who are 16 and 17 years of age. That would make it straightforward, cut and dried. We have not done that. We have taken a little from the realm of both to produce a hybrid result.

In the discussions we have on this issue we should pay regard to the opinions of many Canadians on this subject. They see serious violent crime by 16- and 17-year-olds. They see the degree of maturity of some of those 16- and 17-year-olds and they want to see a response in the system which is consistent with accountability.

There is nothing in this act which says that when a youth is transferred to adult court, that court cannot take into account that person's age and all the circumstances. The fundamental premise is that there will be an accountability — that is, that they will be told that they are going to the adult system based on their age and

[Translation]

plus rien à offrir aux adolescents. En conséquence, il a été décidé de renvoyer les adolescents devant les tribunaux pour adultes en vue de protéger la société.

Le projet de loi C-37 dit ceci aux adolescents: Prouvez-nous pourquoi vous devriez être traités comme des jeunes. C'est donc à eux de prouver leur maturité, leur malléabilité, et comment la société pourra être protégée.

Ce qui m'inquiète, c'est que nous prétendons que tout cela vise à protéger la population. Cette attitude de durcissement se traduit par des peines d'emprisonnement plus longues imposées par les tribunaux pour adultes.

À mon avis, chaque fois qu'on a appliqué ce principe, la société est devenue plus violente qu'auparavant. Voyez un peu les statistiques au Canada. Le nombre d'enfants placés sous garde a augmenté. Les enfants ont un comportement d'autodestruction très net.

Comme certains témoins nous l'ont dit, le seul avantage qu'en retire l'adolescent, c'est le contact avec un groupe de pairs très négatif. D'une part, ils veulent être renvoyés devant un tribunal pour adultes. Très rapidement, à 16 et 17 ans, ils graviteront autour des contrevenants les plus violents du Canada. Puis ils seront libérés du placement sous garde et deviendront encore plus violents qu'à leur entrée.

En second lieu, si les adolescents ne veulent pas être jugés devant un tribunal pour adultes, ils passeront des heures interminables aux côtés d'avocats, à essayer de manipuler le système pour prouver pourquoi ils doivent être considérés comme des jeunes contrevenants. Si tout cela vise à protéger la société, nous faisons fausse route.

Je veux savoir ce que vous en pensez. Comment servons-nous les jeunes? Nous avons une responsabilité envers eux. Comment protéger la société quand les statistiques nous prouvent que les mesures que nous prenons ont pour effet d'accroître le nombre de criminels, et non le contraire?

M. Rock: La question du sénateur touche directement au coeur de la question. Conscient de son expérience en la matière, de sa compétence et de sa perspicacité, je tiens à bien réfléchir avant de lui répondre. Je ne prétends pas que la solution que nous avons conçue soit parfaite; ce n'est pas le cas.

Un puriste pourrait dire que la loi s'appliquera aux jeunes âgés de 16 et 17 ans. Ainsi, les choses seraient bien claires et nettes. Nous n'avons pas agi ainsi. Nous avons retenu certains aspects des deux systèmes pour en produire un hybride.

Au cours des discussions portant sur cette question, il nous faut tenir compte des opinions de nombreux Canadiens à ce sujet. Ils constatent le nombre de crimes graves comportant de la violence commis par des jeunes de 16 et 17 ans. Ils voient la maturité de certains de ces jeunes et veulent que le système judiciaire les oblige à rendre des comptes.

Rien dans cette loi ne stipule que lorsqu'un adolescent est renvoyé devant un tribunal pour adultes, ce dernier ne peut pas tenir compte de l'âge du délinquant et de toutes les circonstances de l'affaire. Le principe fondamental, c'est la responsabilité, autrement dit, que l'on dise aux jeunes qu'ils vont être renvoyés

[Text]

their offence unless they can establish that they should remain in the youth system because there is some hope for their rehabilitation for the protection of the public.

I do not pretend to have the complete answer to your question. As a matter of policy, we have tried to fashion a court that will deal with some of the concerns of the public while leaving the youth court with a continuing jurisdiction. It is not perfect. However, it is important for us to differentiate the most serious crimes of violence by the oldest people in the age group governed by the act, and to say that when society is affected by that kind of violence, the response will be quite significant: They will go to adult court to face adult penalties unless they tell us why they should not.

The senator referred to statistics and the fact that history has shown that people only become more violent as a result of incarceration. I guess that depends on the quality of our response when they are in the adult system. Are they not being properly treated or rehabilitated there? Are they being incarcerated in circumstances which increase the likelihood of recidivism? Those are separate questions, but they may be entirely valid questions with which we may have to come to grips.

They do not believe that the mere fact that they are going to adult court necessarily means that they are more likely to recidivate or to be violent in the future. I do not think that one follows from the other as night does day.

Along with all the other interests which I, as Minister of Justice, must take into account — the young persons, the youth court judge, the corrections system, finances — are the people of Canada, who are saying, loudly and clearly, that they are losing confidence in this system. That may be as a result of a failure by government to educate the public on the merits of the system. If so, we will plead guilty to that. However, we must also grapple with the daily reality that people are saying, "Scrap the Young Offenders Act. Throw the book at them. Take all kinds of extreme measures because we feel that we are not being served." We are trying to rebuild confidence in a way which does not do violence to the act. This is our best effort to do that. It is not perfect, but it is our best effort.

Senator Andreychuk: I think the problem is the lack of confidence in the Young Offenders Act. I approach it from a practical point of view, not from a philosophical, purist point of view. When the Young Offenders Act was instituted in the late 1970s and early 1980s, we said we would build a system to stop crime by young people at an early age. In other words, we would nip it in the bud. We were putting our resources into the front end. We wanted to treat young people and make them accountable so that they did not go into a life of crime and knew

[Traduction]

devant un tribunal pour adultes en raison de leur âge et de la gravité de leur délit, à moins qu'ils ne puissent prouver qu'ils doivent rester dans le système pour adolescents car il existe pour eux un espoir de réinsertion sociale dans l'intérêt de la protection de la société.

Je ne prétends pas avoir une réponse complète à votre question. Du point de vue politique, nous avons essayé de concevoir un tribunal qui réponde à certaines préoccupations du public tout en laissant une compétence permanente au tribunal pour adolescents. Le système n'est pas parfait. Toutefois, il importe pour nous de faire la distinction entre les crimes graves comportant de la violence commis par les plus âgés des membres du groupe d'âge visé par la loi, et de dire que lorsque la société est menacée par ce genre de violence, la réaction sera adaptée aux circonstances: les adolescents seront renvoyés devant un tribunal pour adultes et pourront se voir imposer des sanctions d'adultes, à moins de nous fournir des raisons de ne pas le faire.

Le sénateur a parlé des statistiques et rappelé que l'histoire prouve que les détenus, une fois libérés, sont encore plus violents qu'auparavant. Je suppose que tout dépend de la qualité des initiatives prises lorsqu'ils sont jugés par les tribunaux pour adultes. Est-ce qu'ils reçoivent le bon traitement ou participent à de bons programmes de réinsertion sociale? Sont-ils incarcérés dans des circonstances qui augmentent le risque de récidive? Il s'agit de questions distinctes, mais tout à fait pertinentes et auxquelles nous devons trouver des solutions.

Les adolescents ne croient pas que le simple fait d'être renvoyés devant un tribunal pour adultes signifie nécessairement qu'ils ont plus de chances de récidiver ou de devenir violents à l'avenir. Je ne pense pas qu'il existe automatiquement un rapport de cause à effet entre les deux.

Outre les autres intérêts que je dois prendre en ligne de compte en tant que ministre de la Justice (les adolescents, le juge du tribunal pour adolescents, le système correctionnel, les facteurs financiers), je dois écouter les Canadiens qui déclarent haut et fort qu'ils n'ont plus confiance dans notre système. C'est peut-être dû au fait que le gouvernement n'a pas su sensibiliser le public aux aspects positifs du système. Si c'est le cas, nous plaiderons coupable. Toutefois, il faut également reconnaître la réalité quotidienne où les gens nous disent: «Abrogez la Loi sur les jeunes contrevenants. Tenez-les responsables de leurs actes. Prenez toutes sortes de mesures extrêmes car nous avons l'impression d'être laissés pour compte.» Nous essayons de redonner confiance aux gens sans toutefois empiéter sur la loi. C'est le mieux que nous puissions faire. Ce n'est pas parfait, mais nous faisons tout notre possible.

Le sénateur Andreychuk: Le problème est dû au manque de confiance dans la Loi sur les jeunes contrevenants. J'aborde la question d'un point de vue pratique, et non théorique ou puriste. Lorsque la Loi sur les jeunes contrevenants est entrée en vigueur vers la fin des années 70 et le début des années 80, nous avons dit que nous allions mettre sur pied un système en vue de prévenir la criminalité chez les jeunes. Autrement dit, nous voulions l'étouffer dans l'oeuf. Nous allions investir dans la prévention. Nous voulions traiter les jeunes et les rendre responsables pour éviter

[Texte]

very early that they would have to be accountable for their actions.

I will not argue with you about longer detentions in youth court. I believe that the longer we have to work with them, the better. I think every adult in Canada feels a responsibility to the next generation. We have said consistently to the public — and no wonder they have lost confidence in us — “Do not worry about your responsibilities to young people, because we will rehabilitate them. We will also give you confidence that you will be protected.”

However, we have not put our resources in the front end. As adults, we have not been accountable in the society we have created for young people, but we are trying to make them accountable at the back end. Every time there is violent crime in the community, our response is to make them more accountable at the final point, namely when they are already violent.

Where are the statistics to say that that has been successful? While I respect your integrity and your commitment to this area, I equally respected many ministers in your position. I had no reason to mistrust the ministers with whom I worked in the 1970s and 1980s who said exactly the same thing. They said, “Trust us. A justice committee will look at the broader issues. Trust us. We will negotiate with the provinces. Trust us. We will try to nip it in the bud.”

However, when we had resources, we did not do it, and I do not have confidence that we can do it now. Yet we are giving a message to the public that if we just pass these amendments, they will be safe.

The fact is that there are no statistics pointing out that 16- and 17-year olds are committing more violent crimes. The accelerating violence is among 12- and 13-year olds. Will we now move the transfer provisions back to ages 12 or 13? There will certainly be demands for that from the public because we have given the message that that is how we protect the public. The message we should be giving to the public is that the more amendments like this that we pass, the more violent our society will become, rather than saying, “Let’s start working with young people with a host of new ideas and a real reality for young people.”

I am sorry for preaching on this subject. However, it is a fundamental issue. It is a signal regarding how we will treat young people who already feel alienated, dispossessed and without hope for jobs. Will we take away from them their last hope, or should we work with them early enough so that they see the reality of the world and can be accountable to the realities and responsibilities?

Mr. Rock: First, I do not think you are preaching. You have every right, based on your experience and knowledge of this area, to point these matters out. I am grateful to you for doing so.

[Translation]

qu’ils ne deviennent de vrais criminels, et pour qu’ils sachent très tôt qu’ils devraient rendre compte de leurs actes.

Je ne discuterai pas avec vous de la durée des périodes de détention imposées par les tribunaux pour adolescents. À mon avis, plus nous avons de temps à consacrer aux jeunes, mieux cela vaut. Tous les adultes canadiens se sentent responsables envers la génération suivante. Nous avons dit et répété aux Canadiens (et rien d’étonnant à ce qu’ils n’aient plus confiance en nous), «ne vous inquiétez pas de vos responsabilités à l’égard des jeunes, car nous nous occupons de leur réinsertion sociale. Vous pouvez également être certains que nous vous protégerons.»

Toutefois, nous n’avons pas investi nos ressources dans la prévention. En tant qu’adultes, nous n’avons pas agi de façon responsable dans la société que nous avons créée pour les jeunes, mais nous essayons de les tenir responsables en bout de ligne. Chaque fois qu’un crime violent est commis dans la collectivité, notre réaction est de les rendre encore plus responsables lorsqu’il est trop tard, c’est-à-dire lorsqu’ils sont déjà violents.

Où sont les statistiques qui prouvent que nos efforts ont été couronnés de succès? Même si je respecte votre intégrité et le très vif intérêt que vous portez à cette question, j’ai respecté de la même façon bon nombre de ministres qui vous ont précédé. Je n’avais aucune raison de douter des ministres avec lesquels j’ai travaillé dans les années 70 et 80 et qui tenaient exactement le même propos que vous. Ils nous disaient: «Faites-nous confiance. Un comité de la justice se penchera sur les grandes questions. Faites-nous confiance. Nous négocierons avec les provinces. Faites-nous confiance. Nous essaierons d’étouffer le problème dans l’oeuf.»

Toutefois, lorsque nous avions les ressources nécessaires, nous ne l’avons pas fait et je ne suis pas convaincue que nous pourrions le faire maintenant. Pourtant, nous essayons de dire aux Canadiens que si nous adoptons ces modifications, leur sécurité sera assurée.

Le fait est qu’aucune statistique ne nous permet d’établir que les adolescents de 16 et 17 ans commettent plus de crimes de violence. C’est parmi les jeunes de 12 et 13 ans que la violence augmente rapidement. Va-t-il falloir appliquer les dispositions de renvoi aux enfants de 12 et 13 ans? Bien sûr, certains n’hésiteront pas à l’exiger car nous leur avons déjà dit que nous étions décidés à assurer leur protection. Ce que nous devrions dire à la population, c’est que plus nous adopterons de modifications de ce genre, plus notre société deviendra violente, au lieu de lui dire: «Commençons à nous occuper des jeunes en leur offrant toute une série d’idées neuves et un nouveau cadre de vie.»

Je regrette de faire la morale à ce sujet. Toutefois, c’est un problème fondamental. C’est une indication de la façon dont nous traiterons les jeunes qui se sentent déjà frustrés, lésés et sans espoir de trouver un emploi. Allons-nous leur ôter tout espoir, ou devrions-nous travailler avec eux le plus tôt possible pour leur faire comprendre le monde dans lequel nous vivons et assumer la responsabilité qui leur incombe?

M. Rock: Tout d’abord, je n’ai pas l’impression que vous fassiez la morale. Vous avez parfaitement le droit, compte tenu de votre expérience et de votre compétence en la matière, d’attirer notre attention sur ces questions et je vous en sais gré.

[Text]

Bill C-37 honours the obligation of the government to focus on the front end. It does speak of prevention in the statement of principles. It does put the emphasis on community-based dispositions, working to rehabilitate, and trying to overcome. However, for 16- or 17-year olds charged with one of these five most serious crimes in the book, at a certain point rehabilitation, intervention at the front end, and giving young people hope must be seen as only one element in the mix. The other element is the victims' family, the community affected by the shocking crime and the entirely legitimate sentiment that the public wants accountability. We must respect that, too. It must be reflected somewhere.

This change in the transfer provisions would mean that, in the most serious cases, legitimate societal demand for accountability would be reflected in a new approach to the question of transfer for that limited number of people. It does not say that they will be transferred. It does not say it is a foregone conclusion. It will be determined by a youth court judge with all her insight into the statute and the resources available.

However, it will be a burden on the young people because, at a certain point, there is a societal value involved that is sufficiently important to take that step.

Does it send a message to kids that we have given up on them? I do not think so. There is plenty in Bill C-37 to demonstrate our continuing commitment to treatment and early intervention. It is only one in a number of strategies in a comprehensive approach that governments at all levels must take. Social programs must be improved. We must increase rates of literacy and strengthen family. We must educate parents about their responsibilities. That must all go on at the same time.

It is possible to read too much into these changes in the transferring provisions. I do not think we are sending the signal that we will meet violence with violence. We are saying that we will be watching the pendulum to ensure that accountability remains in cases involving violent crime with people who are 16 and 17 and months away from the age of majority in some cases. Let us make sure in each case that society will be protected. That is what this legislation is intended to do.

Senator Andreychuk: I commend you for creating an environment where the officials of the department have been very open to our opinions. They have spent many long hours in assisting us with these issues. I respect your belief that this will be of some benefit to society.

However, I must return to all the witnesses who state that it is a myth to state that, by using the transfer to adult court, we are protecting society. They believe the reverse will occur. The more we incarcerate, the more violent our society is becoming. We only need to look south of our borders and how Europeans are handling

[Traduction]

Aux termes du projet de loi C-37, le gouvernement honore son obligation de mettre l'accent sur la prévention. Il en parle même dans l'énoncé de principes. Dans cette mesure, nous mettons l'accent sur les placements en milieu communautaire, le travail en vue de la réinsertion sociale et la volonté de s'en sortir. Toutefois, pour les adolescents de 16 ou 17 ans accusés de l'un des cinq crimes les plus graves prévus dans la loi, à un moment donné, la réinsertion sociale, les mesures préventives et le fait de donner espoir aux jeunes doivent être considérés que comme un des éléments de l'équation. L'autre est la famille des victimes, la collectivité touchée par le délit horrible et le sentiment tout à fait légitime que la population souhaite que les jeunes rendent compte de leurs actes. Nous devons également respecter ce souhait et il faut bien en tenir compte quelque part.

En vertu de cette modification visant les dispositions de renvoi, dans les cas les plus graves, la demande légitime de la société relative à la responsabilité doit se traduire par une nouvelle façon d'aborder la question du renvoi pour ce nombre restreint de délinquants. Cela ne veut pas dire qu'ils seront automatiquement renvoyés devant le système pour adultes. Cela ne veut pas dire que la conclusion est tirée d'avance. La décision sera prise par un juge du tribunal pour adolescents qui fera appel à sa parfaite connaissance de la loi et aux ressources disponibles.

Toutefois, il y aura une nouvelle responsabilité à assumer par les adolescents car, à un moment donné, la valeur de la société revêt suffisamment d'importance pour justifier une telle mesure.

Cela va-t-il donner aux enfants l'impression que nous les avons abandonnés? Je ne le pense pas. Bon nombre de dispositions du projet de loi C-37 prouvent que nous sommes toujours déterminés à intervenir le plus rapidement possible et à les aider. Ce n'est qu'une stratégie parmi un certain nombre d'autres dans le cadre d'une politique globale que les gouvernements à tous les paliers doivent adopter. Il faut améliorer les programmes sociaux. Il faut accroître les taux d'alphabetisation et renforcer la cellule familiale. Il faut éduquer les parents quant à leurs responsabilités. Tout cela doit se faire en même temps.

Il est possible de donner une interprétation trop large des modifications aux dispositions de renvoi. Je ne pense pas que nous donnions l'impression de répondre à la violence par la violence. Nous disons que nous surveillerons la situation pour nous assurer que les adolescents âgés de 16 et 17 ans, et à quelques mois de l'âge de la majorité dans certains cas, sont tenus responsables de leurs actes s'ils commettent des crimes avec violence. Il faut nous assurer que, dans tous les cas, la société sera protégée. C'est l'objet de ce projet de loi.

Le sénateur Andreychuk: Je vous félicite d'avoir créé un milieu où les fonctionnaires de votre ministère prêtent une oreille attentive à nos observations. Ils ont passé de nombreuses heures à nous aider à comprendre ces questions. Je respecte votre conviction que ces mesures seront avantageuses pour la société.

Toutefois, je me dois de rappeler tous les témoignages que nous avons reçus selon lesquels il est un mythe de dire que, grâce au renvoi devant un tribunal pour adultes, nous protégeons la société. À leur avis, c'est l'inverse qui va se produire. Plus nous envoyons de gens en prison, plus notre société devient violente. Il suffit de

[Texte]

youth differently. We are incarcerating more people than most other societies with whom we associate ourselves.

The costs of incarceration are phenomenal. There are no statistics. We are basing it again on anecdotal evidence in the community. We overstated the fact that the Young Offenders Act was a rehabilitation model. Since then, every amendment has sent a signal that tougher equals more protection. We keep failing as a community, so we toughen the laws to have more protection.

My point is that it will not clear the deck. It will only raise more expectations when these fail. How can we turn it around for the protection of society and the ultimate good of young people?

Mr. Rock: Sometimes, society must admit to failure. Sometimes we must say in respect of a young person that we have failed here. This person is now on a course which, if something is not done, will endanger us. We must do something. Maybe incarceration as a protective measure is a legitimate purpose of the sentencing process.

We cannot save every youth who comes before us. Transferring a youth to adult court with the prospect of a longer sentence may be an answer. That, too, must be part of the mix.

Senator Andreychuk: I do not like to think that there are no further resources available to these youth, and for our protection we are sending them to adult court. I do not believe that is the right message. I shudder to see headlines which state: "Young Person Fights to Stay in Youth Court." The emphasis is being placed in the wrong area. There is a real problem in the community, which is always studied in phase two.

Mr. Rock: Young people now use resources such as Legal Aid and innovative lawyers to stay in the youth court system when Crowns bring applications to transfer them to adult court.

It may happen in more cases because of the proposed changes, but it will not be a new phenomenon in youth court. I am sure you saw it when you were presiding, senator. There is nothing we can do about that.

Senator Andreychuk: You are saying that it is based neither on statistics nor on empirical data of any kind. It is simply a principle that you want to send out.

Mr. Rock: It is a policy. It is a principle. It is a clear signal concerning violent crime. We are differentiating and saying that for these crimes, the oldest age group covered by the act will go

[Translation]

voir ce qui se passe au sud de la frontière et le système différent qu'adoptent les Européens à l'égard des jeunes contrevenants. Nous incarcérons plus de gens que toutes les autres sociétés auxquelles nous nous comparons.

Les coûts de l'incarcération sont phénoménaux. Il n'existe aucune statistique concluante. Encore une fois, nous nous fondons sur les histoires qui courent dans la collectivité. Nous avons exagéré le fait que la Loi sur les jeunes contrevenants est un modèle de réinsertion sociale. Depuis lors, toutes les modifications proposées à la loi semblent partir du principe qu'une attitude de durcissement est une garantie de protection. Nous rendons nos lois plus sévères en vue de nous protéger davantage, mais c'est une preuve de l'échec de notre société.

À mon avis, cela ne résoudra pas le problème. Cela ne fera qu'augmenter les attentes, en cas d'échec. Comment peut-on renverser la vapeur en vue d'assurer à la fois la protection de la société et de défendre l'intérêt supérieur des adolescents?

M. Rock: La société doit parfois admettre son échec. Il nous faut parfois dire que nous avons échoué à l'égard d'un adolescent. Cette personne est désormais sur une voie qui constitue une menace pour nous, si nous ne faisons rien pour l'en empêcher. Il nous faut intervenir. L'incarcération en tant que mesure de protection est peut-être un objet légitime du processus de détermination de la peine.

Nous ne pouvons pas sauver tous les adolescents qui ont des démêlés avec la justice. Le fait de renvoyer un adolescent devant un tribunal pour adultes, où il risque de se voir infliger une peine plus longue, est peut-être la solution. Il faut également en tenir compte dans l'équation.

Le sénateur Andreychuk: Cela me fâche de penser que nous n'avons plus de ressources à consacrer à ces adolescents et que, pour notre protection, nous les renvoyons devant les tribunaux pour adultes. Je ne crois pas que ce soit le bon message à transmettre. Je frémis en voyant parfois en manchette: «Un jeune se démène pour être jugé par un tribunal pour adolescents.» On ne met pas l'accent sur le plus important. Il existe un véritable problème au sein de la société, et on l'étudie toujours au cours de la deuxième étape.

M. Rock: Les adolescents font actuellement appel à des ressources comme l'aide juridique et des avocats novateurs pour rester dans le système pour adolescents alors que le procureur présente une demande pour les renvoyer devant un tribunal pour adultes.

Cela se produira peut-être plus fréquemment en raison des modifications proposées, mais ce ne sera pas un phénomène nouveau dans les tribunaux pour adolescents. Je suis sûr que vous avez vu ce genre de choses lorsque vous présidiez un tribunal, sénateur. Nous n'y pouvons rien.

Le sénateur Andreychuk: Vous dites que cela ne se fonde ni sur des statistiques, ni sur des données empiriques quelconques. C'est simplement un principe que vous voulez énoncer clairement.

M. Rock: C'est une politique. C'est un principe. C'est une claire indication à l'intention des éventuels auteurs de crimes avec violence. Nous faisons la distinction et déclarons que, pour ce

[Text]

to adult court to face adult penalties. I hope that message goes far and wide throughout the country as a whole so that young people know there is accountability in the system.

One of the things I am told when I tour the country speaking about this issue is that society is concerned that young people do not take the system seriously. I have met young kids in detention centres in various parts of Canada who have told me as much. They have stated that they do not pay much attention to this because they know nothing will happen to them.

We must pay attention to that too, senator. Are kids taking this system seriously? I want them to notice that we are making this change. I want the message to go through the ranks that these changes are occurring. We are stiffening the consequences for 16- and 17-year olds for violent crimes.

We can debate the question of whether or not it will achieve anything in the long run for that young person. A whole melange of factors must be taken into account. One of them is sending a message to all young people that the system is tighter than it was last year. Take more notice. That is legitimate, too.

Senator Andreychuk: How do we answer all those people working in the system when they say that that is an adult message that young people will not accept? They are already saying, with a certain amount of bravado, "I have nothing to lose because nobody is paying attention to me." All they are gaining is notoriety with the most negative sources in the community. That signal will be lost on most young people. It may have some impact on adults and it might have some immediate benefit in calming down the public, but, in the end, it will not change behaviour or make young people accountable. That is what the people in the system are telling us.

Mr. Rock: If that was our only strategy, I would say it would be unwise, but it is not our only strategy. It is combined with other strategies. For non-violent crime, gaol should be the last resort. Funding should be provided to ensure the community resource. A youth court judge can then say the first time in a break and enter case, "You have a family difficulty. Your parents are not supervising you. There is a problem with substance abuse or abuse of a young person. You have broken and entered, which is a serious offence. There is a program in the Ottawa-Carleton community that is now funded. It has supervision and structure. You show up at eight in the morning and stay until six in the evening. You do something for the victim or for the community. You are watched all day. You cannot just walk away without consequence. It has a three-month duration. There is a reward at the end of it. You have access to counselling for one hour per day."

[Traduction]

genre de crimes, les plus âgés du groupe d'âge visé par la loi seront renvoyés devant un tribunal pour adultes où ils feront face à des sanctions d'adultes. J'espère que le message sera entendu assez clairement d'un bout à l'autre du pays, pour que les adolescents sachent qu'ils doivent assumer la responsabilité de leurs actes.

Lorsque je fais la tournée du pays pour discuter de ce problème, j'entends dire entre autres choses que la société craint que les adolescents ne prennent pas le système au sérieux. J'ai rencontré des jeunes dans des centres de détention dans diverses régions du pays qui m'ont dit la même chose. Ils ont déclaré qu'ils ne s'en préoccupent guère, car ils savent que rien ne leur arrivera.

Il faut également prêter l'oreille à ce genre de propos, sénateur. Les enfants prennent-ils notre système au sérieux? Je veux qu'ils remarquent que nous apportons cette modification. Je veux que le message soit transmis dans les rangs et que tous soient au courant des modifications que nous apportons. Nous prévoyons des conséquences plus graves pour les adolescents de 16 et 17 ans qui sont coupables de crimes avec violence.

On peut discuter de la question de savoir si cela sera ou non bénéfique à long terme pour l'adolescent en question. Il faut tenir compte de toute une foule de facteurs. Il s'agit notamment de faire savoir à tous les adolescents que le système est plus sévère que l'an dernier et qu'ils doivent y prêter attention. C'est normal.

Le sénateur Andreychuk: Que faut-il répondre à toutes les personnes qui travaillent dans le système judiciaire et qui disent que c'est un message destiné aux adultes que ne comprendront pas les adolescents? Ces derniers disent déjà avec une certaine arrogance : «Je n'ai rien à perdre, car personne ne prête attention à moi.» Tout ce qu'ils gagnent, c'est une notoriété auprès des éléments les plus mauvais de la collectivité. Ce message ne sera pas compris par la plupart des adolescents. Il aura peut-être une certaine incidence sur les adultes et l'avantage immédiat de calmer les inquiétudes de la population mais, en fin de compte, cela ne changera rien au comportement des jeunes et cela ne les rendra pas plus responsables. C'est ce que nous disent tous les gens qui travaillent dans le système.

M. Rock: Si c'était là notre seule stratégie, je dirais qu'elle témoigne d'un manque de jugement, mais nous en avons d'autres. Cette stratégie est combinée à diverses autres. Pour les crimes sans violence, la détention devrait être le dernier recours. Il faut également prévoir des fonds pour s'assurer que la collectivité dispose des ressources nécessaires. Un juge de tribunal pour adolescents peut dire à un jeune accusé pour la première fois de vol avec effraction: «Vous avez un problème familial. Vos parents ne vous surveillent pas. Il y a un problème de toxicomanie ou d'alcoolisme, ou encore d'enfants maltraités. Vous avez commis un vol avec effraction, ce qui est un délit grave. Il existe dans la municipalité d'Ottawa-Carleton un programme actuellement financé, qui prévoit une structure et la surveillance requise. Vous vous présenterez à 8 heures du matin et resterez jusqu'à 18 heures. Vous travaillerez pour la victime ou pour la collectivité. Vous êtes surveillé toute la journée. Vous ne pouvez pas quitter cet endroit sans subir des conséquences. Le programme dure trois

[Texte]

If we can say that; and, if we can take that approach as well as the other one, then we have an integrated strategy to do more than one thing at one time. We are capable of that, and we might achieve something in the long run.

Senator Andreychuk: I agree that we are capable of achieving that. However, I have had the pleasure of hearing many ministers at the federal level who intended to follow through with a phase two study, intended to come to agreements with the provinces, and intended to send the right signals to the community. But we find ourselves in the world we have today.

What do you have in your arsenal of opportunities, and what guarantees do you give society that you can follow through on these very delicate issues that other ministers have repeatedly failed upon? I admit they were from many parties.

Mr. Rock: That is a fair question. I do not know that I can offer a guarantee. I can say that in preparing for this morning's attendance, the assistant deputy minister who is conducting the negotiations with the provinces told me that the issue will be discussed within the coming months with the provincial representatives. A change in the priorities for federal funding on youth and the Young Offenders Act cost sharing is on the discussion list with the provinces now.

Perhaps the answer is for me to come back here in one year, if I am still in my present position, or have my successor come back and give you an interim report on how things are going to keep you advised of what is happening. Your question is very fair. There should be not only talk but also some follow-through.

I will let you know how things are going with the provinces. I will also let you know whether I am able to succeed in getting it carved into the agreements that a priority for spending will be the kind of programming I have described, especially for the non-violent offender.

Senator Andreychuk: If that agreement fails, much of what these amendments were intended to do will not be able to be carried out in the same manner.

Mr. Rock: If we do not move the funding over to back up the accent on non-custodial alternatives, then, yes, to that extent we will have failed. I am very anxious to see that we do just that. We must follow through.

Le sénateur Losier-Cool: Merci, monsieur le président. On a répondu à ma question, en répondant aux questions du sénateur Bacon. Alors, je serai très brève et très précise.

Je voudrais parler un peu au sujet du principe d'avoir recours aux ressources de la communauté. Nous savons que le Canada est composé de beaucoup de communautés rurales et, dans bien de ces communautés, la seule ressource, c'est l'école. Dans les années 80, la Fédération canadienne des enseignants déplorait ou

[Translation]

mois. Lorsque vous l'aurez terminé, vous serez récompensé. Vous avez accès à un service d'orientation pendant une heure par jour.»

Si nous pouvons dire cela et adopter cette approche ainsi que l'autre, nous disposerons d'une stratégie intégrée qui nous permettra de faire plusieurs choses à la fois. Nous en sommes capables et cela se révélera positif à long terme.

Le sénateur Andreychuk: Je conviens que nous sommes capables d'y parvenir. Toutefois, j'ai eu le plaisir d'entendre bon nombre de ministres fédéraux qui se disaient prêts à procéder à une étude dans le cadre d'une deuxième phase, à conclure des ententes avec les provinces et à faire passer le bon message à la collectivité. Et pourtant, vous connaissez la réalité actuelle.

Quels sont les autres moyens disponibles dans votre arsenal et quelles garanties offrez-vous à la société que vous pourrez donner suite à ces promesses très délicates, là où certains de vos prédécesseurs ont continuellement échoué? Je reconnais qu'ils n'étaient pas tous du même parti que vous.

M. Rock: C'est une bonne question. Je ne peux pas vous offrir de garantie. Je peux dire que, en préparant mon témoignage ce matin, le sous-ministre adjoint qui s'occupe des négociations avec les provinces m'a dit qu'il devait discuter de cette question au cours des mois à venir avec les représentants provinciaux. Le changement des priorités en matière de financement fédéral à l'égard des jeunes et du partage des frais dans le cadre de la Loi sur les jeunes contrevenants est à l'ordre du jour des discussions avec les provinces.

Ce que je peux faire, c'est revenir dans un an, si j'occupe toujours mon poste actuel, ou de demander à mon successeur de venir vous présenter un rapport provisoire sur l'évolution de la situation, de façon à vous tenir au courant. Votre question est tout à fait légitime. Il ne faut pas se contenter de belles promesses, mais il faut aussi y donner suite.

Je vous informerai de l'évolution des négociations avec les provinces. Je vous indiquerai également si j'ai réussi à faire inclure dans les ententes le financement prioritaire du genre de programmes dont je viens de parler, surtout pour les jeunes coupables de crimes sans violence.

Le sénateur Andreychuk: Si cette entente échoue, la plupart des objectifs poursuivis par cette série de modifications ne pourront pas être atteints de la même façon.

M. Rock: Si nous ne réaffectons pas les fonds nécessaires aux mesures ne comportant pas de placement sous garde, alors nous pourrions en effet dire que nous aurons échoué. Je compte bien veiller à ce que les fonds soient alloués, car nous devons mettre nos projets en vigueur.

Senator Losier-Cool: Thank you, Mr. Chairman. You have answered my question in your answers to Senator Bacon's questions. So I shall be very brief and very precise.

I should like to talk a little bit about the principle of using community resources. We know that Canada consists of many rural communities and in many of these communities the only resource is the school. In the 1980s, the Canadian Teachers Federation expressed its concern over the fact or said that young

[Text]

disait que le jeune contrevenant est condamné à aller à l'école, ce qui faisait qu'il n'aimait pas cela, qu'il frustrait les enseignants, qu'il mettait le bien-être des personnes dans les établissements scolaires parfois assez en danger.

Je sais maintenant que la Fédération canadienne des enseignants appuie ce projet de loi parce qu'ils voient un peu une réponse à cette attente-là. Est-ce qu'il y a des coûts? Quelles seraient les ressources de communautés rurales? J'avais dit que je serais précise.

Mr. Rock: I do not know. That is something for the province to determine. However, if I can come back to what I was saying in response to Senator Andreychuk's question, the important thing from my perspective is to ensure that provinces acknowledge that the federal funding, which is the only place where I have any leverage, will be devoted as a priority to such programming. It is then up to the province to ensure that rural and urban communities are dealt with fairly.

I am not sure that I can go beyond that. At a certain point, it is the responsibility of the province to ensure equitable distribution of the resources within the province.

Le sénateur Losier-Cool: Alors le processus comprendra une négociation avec soit les cours provinciales ou les autorités de la province?

M. Rock: Avec les cours provinciales?

Le sénateur Losier-Cool: Oui.

M. Rock: Je ne m'attends pas de participer à une telle discussion avec les cours provinciales. C'est la responsabilité des provinces. Ma responsabilité est de m'assurer que les fonds, le financement fédéral est entre les mains des provinces avec une priorité pour les programmes communautaires.

Senator Nolin: I hope that after you meet with young offenders in the system and they tell you what you just told us, you refer that information to the provincial director to make sure that someone knows that they do not rely on the system.

Mr. Rock: Yes. In fact, in those cases, the provincial representatives accompanied me during my tour.

Senator Nolin: A witness told us that there was perhaps a constitutional problem in expanding the sentence. This witness referred to the Supreme Court decision in the matter of Prince Edward Island. Are you aware of that decision? It is a decision of the Supreme Court in 1991. The Supreme Court was asked about the constitutionality of the Young Offenders Act, specifically the question of the power of a superior court of 1867, and whether it was breaching the constitutional law because that juvenile court was under provincial jurisdiction. I do not know if you have been informed of that by your officials.

The Chairman: Does that not involve section 96? Obviously the Young Offenders Act is not a court as defined in section 96.

[Traduction]

offenders were condemned to go to school, which meant that they did not like it, that they annoyed the teachers, that they sometimes placed the welfare of the persons in these educational institutions in jeopardy to a certain extent.

I know now that the Canadian Teachers Federation supports this Bill because they see in it something of a response to that need. Will there be a price to pay? What would be the resources of the rural communities? I said that I would be specific.

M. Rock: Je n'en sais rien. Ce sera aux provinces de le déterminer. Toutefois, si vous me permettez d'en revenir à ce que je disais en réponse à la question du sénateur Andreychuk, l'important, à mon avis, est de nous assurer que les provinces admettent que le financement fédéral, seul domaine sur lequel j'ai la moindre influence, sera consacré en priorité à l'adoption de ce genre de programmes. Il incombera ensuite aux provinces de veiller à ce que les collectivités rurales et urbaines soient traitées de façon équitable.

Je ne pense pas pouvoir vous en dire plus. À un moment donné, c'est à la province qu'il incombe de garantir la répartition équitable des ressources dont elle dispose.

Senator Losier-Cool: So the process will include negotiations with either the provincial courts or the provincial authorities?

Mr. Rock: With the provincial courts?

Senator Losier-Cool: Yes.

Mr. Rock: I do not expect to participate in any such discussions with the provincial courts. That is the responsibility of the provinces. My responsibility is to ensure that the funds, the federal financing, is in the hands of the provinces with priority given to community programs.

Le sénateur Nolin: J'espère qu'après avoir rencontré les jeunes contrevenants incarcérés et les avoir entendus faire ce genre de remarques, vous communiquez ce renseignement au directeur provincial, pour que quelqu'un sache qu'ils n'ont pas confiance dans le système.

M. Rock: Oui. En fait, dans ces cas-là, le représentant provincial m'accompagnait pendant ma tournée.

Le sénateur Nolin: Un témoin nous a dit que le fait de prolonger la peine d'emprisonnement posait peut-être un problème du point de vue constitutionnel. Ce témoin a invoqué la décision de la Cour suprême dans l'affaire de l'Île-du-Prince-Édouard. Êtes-vous au courant de cette décision? Elle a été rendue par la Cour suprême en 1991. Cette dernière était appelée à trancher sur la constitutionnalité de la Loi sur les jeunes contrevenants, plus précisément la question du pouvoir d'une cour supérieure de 1867 et la question de savoir s'il y avait infraction au droit constitutionnel, car ce tribunal pour adolescents relevait de la compétence provinciale. Je ne sais pas si vos fonctionnaires vous ont informé de cette décision.

Le président: N'est-ce pas en rapport avec l'article 96? De toute évidence, la Loi sur les jeunes contrevenants n'est pas un tribunal selon la définition de l'article 96.

[Texte]

Senator Nolin: Obviously, in 1867 there was no juvenile court. Justice Allaire, in this judgment, applied the test of "le renvoi sur l'allocation résidentielle", which is the actual test for deciding whether it falls under section 96 of the Constitution.

He also added that one of the major reasons that it is not unconstitutional to have juvenile court run by judges appointed by the province is the fact that they are giving shorter sentences for murder and other violent crimes.

...les pouvoirs d'une cour supérieur de 1867. Je voulais savoir si vous aviez pris connaissance de ces arguments via vos fonctionnaires et connaître votre opinion sur cet position.

M. Rock: Je n'ai pas lu ce jugement avant aujourd'hui. J'ai une connaissance générale de cette question mais avant le dépôt de ce projet à la Chambre des communes, nous avons étudié toutes les questions constitutionnelles concernant les dispositions et je suis satisfait que tout le projet de loi est constitutionnel et valide en vertu de la distribution des pouvoirs prévue par la Constitution de 1867.

Si vous avez une question en particulier concernant les peines ou le pouvoir, je sais qu'il existe dans la Constitution la question de l'obligation de «jury trial» pour quelqu'un qui doit faire face à une peine de plus de cinq ans. Cela c'est une autre question.

Le sénateur Nolin: Je sais que votre projet de loi, en augmentant les peines au-dessus de cinq ans, fait aussi plusieurs amendements pour s'assurer que cette disposition de la Charte est respectée.

Ma question vise cette décision et cette opinion du juge Lamer lorsqu'il dit que, parce qu'il s'agit de peines courtes de deux ou trois ans à l'époque où le jugement a été rendu, il s'agit bien d'un pouvoir d'une juridiction qui ne vient pas en contradiction avec les pouvoirs qu'une cour supérieure avait en 1867. Même s'il avait répondu dans l'affirmative dans toute l'analyse de son jugement lorsqu'il dit qu'il ne s'agit pas d'un tribunal qui vient en contradiction avec la Constitution, en plus il analyse la question de la longueur des peines.

C'est pour cela que ce témoin qui est venu nous déposer cet argument nous dit que, maintenant que le projet de loi C-37 prolonge ou augmente la durée des peines, donc se rapprochant des peines normalement ordonnées à un criminel adulte, n'y a-t-il pas là un danger à l'inconstitutionnalité de l'article 20 de la Loi sur les jeunes contrevenant qui, à ce moment-là, ainsi amendé par C-37 viendrait en contradiction possiblement avec cette décision.

Il est certain que si l'on prend la décision comme telle, le juge dit que la question de la compétence a été réglée par l'examen des conditions établies dans la cause *Renvoi sur l'allocation résidentielle*. Il l'a dit au début. Mais il parle aussi de la question de la longueur des peines. Il me semblait bien qu'il aurait été utile que le ministère de la Justice examine cette possibilité de voir le projet de loi C-37 questionné constitutionnellement.

[Translation]

Le sénateur Nolin: Il est évident qu'il n'existait pas de tribunal pour adolescents en 1867. Le juge Allaire, en rendant cette décision, a appliqué le critère du renvoi sur l'allocation résidentielle, lequel est utilisé pour décider si l'article 96 de la Constitution s'applique.

Il a ajouté que s'il n'est pas inconstitutionnel de faire présider les tribunaux pour adolescents par des juges nommés par la province, c'est surtout parce que ces derniers infligent des peines d'emprisonnement plus courtes en cas de meurtre et d'autres crimes avec violence.

... the powers of a superior court in 1867. I wanted to know whether you had examined those arguments through your officials and to find out your opinion of this situation.

Mr. Rock: I have not read this judgment before today. I have a general knowledge of this question but before this Bill was tabled in the House of Commons we studied all the constitutional questions concerning the provisions and I am satisfied that the whole Bill is constitutional and valid under the division of powers provided for in the Constitution Act, 1867.

If you have a particular question concerning penalties or power, I know that there is in the Constitution the question of the requirement for a jury trial for someone who is facing a sentence of more than five years. That is another question.

Senator Nolin: I know that your Bill, by increasing the sentences beyond five years, also makes several amendments in order to ensure that this provision of the Charter is complied with.

My question relates to that decision and the opinion of Chief Justice Lamer, when he says that, because these were short sentences of two or three years at the time when the judgment was rendered, this is indeed a power under a jurisdiction that does not contradict the powers that a superior court had in 1867. Although he answered in the affirmative, throughout the analysis in his judgment when he said that it was not a court that infringed the jurisdiction under the Constitution, he also analysed the question of the length of sentences.

That is why this witness who came to testify before us told us that now that Bill C-37 extended or increased the duration of the sentences, thus coming closer to the sentences normally imposed on adult criminals, is there not a danger there that section 20 of the Young Offenders Act is unconstitutional since at that point, as amended by Bill C-37, it would possibly contradict that decision.

It is certain that if we take the decision as it stands, the judge said that the question of jurisdiction was settled by an examination of the conditions laid down in the Residential Allocation Reference. He said so at the outset. But he also spoke about the question of the length of the sentences. It seemed clear to me that it would have been useful for the Department of Justice to examine this possibility of seeing Bill C-37 questioned from a constitutional standpoint.

[Text]

Mr. Rock: I cannot say that I am familiar with either the witness' testimony or the Supreme Court judgment on this very point. While it is dangerous to respond without a sound grasp of the principles in the case, I do not think anything done in Bill C-37 with respect to the length of sentences endangers the continued constitutionality of the youth court. Merely increasing the maximum sentence for first degree murder from five years to ten years would not necessarily mean that we have a constitutional issue. In adult court the penalty for first degree murder is life imprisonment, so there is still a very significant difference.

Without having read the case and knowing the witness' evidence, it is difficult for me to respond. Ms Kirvan may have more familiarity with it.

Senator Nolin: It also says that had such jurisdiction existed at Confederation, it would have been in the nature of powers exercised by the inferior courts.

He used the words "minimal sentence". At that point, the sentences were two and three years, whereas now they are five years minus one day.

Ms Kirvan: I suggest that we should review the testimony. There was an official in attendance at that time and the interpretation that we received at the conclusion of that discussion was that there was no residual issue. We would be pleased to review that part of his testimony and provide a written reply to the chairman.

The Chairman: One witness raised the point that if an inferior tribunal is empowered by a statute to deliver a sentence, and if you increase that sentence, you may change the character of the youth court and bring it under section 96 of the Constitution. The famous question then arises of when a tribunal is changing its character, the judge cannot be appointed by the province. That is a section 96 court judge.

As far as I can recall, it is an arbitrary dictum of the chief justice. However, the point of law certainly deserves study because it has been mentioned before our committee.

Mr. Rock: As Ms Kirvan has said, it may be best to read the witness' evidence and provide a response. If you have questions arising from that response, I will respond to them in writing.

The Chairman: We would appreciate that.

Senator Gigantès: We had as a witness a Mrs. Fraser who had been director of a program for young offenders in Saskatchewan and had worked with Senator Andreychuk.

Mrs. Fraser liked Bill C-37. She said it would work, if I recall her testimony correctly.

[Traduction]

M. Rock: Je dois dire que je ne suis pas vraiment au courant, ni du témoignage en question, ni de la décision de la Cour suprême sur cette question précise. Même s'il est risqué de répondre sans bien connaître les détails de l'affaire, je ne pense pas que les dispositions du projet de loi C-37 relatives à la durée des peines remettent en cause la constitutionnalité du tribunal pour adolescents. Le fait de porter de cinq à 10 ans la peine maximale en cas de meurtre au premier degré ne signifie pas nécessairement qu'il y a un problème d'ordre constitutionnel. Dans un tribunal pour adultes, la peine pour un meurtre au premier degré est l'emprisonnement à perpétuité, et il y a donc une énorme différence.

Sans avoir lu le détail de l'affaire ni le témoignage en question, il m'est difficile de répondre. Mme Kirvan connaît peut-être mieux la situation.

Le sénateur Nolin: Il est dit également dans le jugement que si cette compétence avait existé au moment de la Confédération, elle aurait été conforme aux pouvoirs exercés par les tribunaux inférieurs.

Il a utilisé l'expression «peine minimale». À ce moment-là, les peines étaient de deux et trois ans, tandis qu'elles sont maintenant de cinq ans moins un jour.

Mme Kirvan: Je propose d'examiner le témoignage. Un de nos fonctionnaires a assisté à cette séance et, d'après l'interprétation qui nous a été donnée à la fin de la discussion, il n'y avait aucun problème en suspens. Nous sommes tout à fait disposés à revoir cette partie de son témoignage et à fournir une réponse par écrit au président du comité.

Le président: Un témoin a signalé que si un tribunal inférieur est habilité par la loi à imposer une peine, et si celle-ci est plus sévère qu'avant, on risque de modifier la nature du tribunal pour adolescents, lequel relèvera alors de l'article 96 de la Constitution. De là la question qui se pose du fait que lorsqu'un tribunal change de nature, le juge ne peut pas être nommé par la province. Il s'agit d'un juge de tribunal visé par l'article 96.

Pour autant que je m'en souviennne, il s'agit d'une décision arbitraire du juge en chef. Toutefois, ce point de droit mérite une étude approfondie car il a déjà été signalé devant notre comité.

M. Rock: Comme l'a dit Mme Kirvan, il vaut peut-être mieux lire le témoignage en question avant de vous fournir une réponse. Si vous avez des questions qui découlent de cette réponse, j'y répondrai par écrit.

Le président: Nous vous en saurions gré.

Le sénateur Gigantès: Nous avons entendu le témoignage d'une certaine Mme Fraser qui avait été directrice d'un programme pour jeunes contrevenants en Saskatchewan et avait travaillé avec le sénateur Andreychuk.

Mme Fraser a dit qu'elle approuvait le projet de loi C-37. Pendant son témoignage, si ma mémoire est bonne, elle a dit qu'il atteindrait l'objectif escompté.

[Texte]

Senator Andreychuk told us that Mrs. Fraser was something of a miracle maker. With a mixture of great toughness and dedication, she had turned young murderers into decent citizens.

If Senator Andreychuk would like young offenders to stay in the youth system, why should she object to them using lawyers in order to do so?

Finally, with regard to whether this is the solution forever, we live in fast changing times. The youth of today are exposed to things to which Senator Doyle and I were not exposed in our youth, apart from war time.

I visited in a marvelous, model settlement north of Yellowknife. Yet the youth were all sniffing gasoline. They all had cheap magazines showing the lives of young stars in Hollywood. They told us, as visitors, that their lives were worth nothing at all. "Compared to all the things that these young people have in Hollywood," they said, "we have nothing, so we sniff glue."

There are different messages coming to young people today. Many provisions in the Young Offenders Act today may be unsuitable two, or three, or four years from now. We may need to revisit the act because society has changed.

Where I grew up, on a Greek island, children sometimes climbed fruit trees to steal fruit. The fellow who was known as the discipliner of children would fire salt at the buttocks of anyone who was caught. It took perhaps one month to heal enough to sit comfortably. It was not dangerous but it was very painful. Nowadays we would not stand for that. However, a child only stole fruit once. They never repeated it. I am not suggesting a return to those days but times have changed, and times will change again.

I thought I heard the minister stating the realization that, like other laws in any democratic society, this is part of a trial-and-error process. Am I not right? If it does not work, we will visit it again.

Mr. Rock: Yes, you are right.

Le président: Je désire vous remercier vivement pour votre disponibilité. Je pense que votre venue devant notre comité avec vos hauts fonctionnaires est très utile pour nous. Je comprends que vous devez aller répondre à une question qui a été soulevée et que la traduction du sommaire du rapport Jasmin va être terminée la semaine prochaine, n'est-ce pas ?

Senator Andreychuk: Could we also receive the written comments from the committee studying the United Nations?

M. Rock: À la mi-juin, nous aurons les commentaires écrits du comité des Nations Unies de Genève.

Le président: Nous considérons évidemment que l'opinion du comité des Nations Unies est importante dans un sujet comme les

[Translation]

Le sénateur Andreychuk nous a dit que Mme Fraser était en quelque sorte une faiseuse de miracles. Avec un juste mélange de sévérité et de dévouement, elle a réussi à transformer de jeunes meurtriers en citoyens honnêtes.

Si le sénateur Andreychuk souhaite que les jeunes contrevenants soient jugés devant les tribunaux pour adolescents, pourquoi s'oppose-t-elle à ce qu'ils fassent appel à des avocats à cette fin?

Enfin, quant à savoir si cette solution sera permanente, n'oublions pas que les choses évoluent rapidement à notre époque. Les jeunes d'aujourd'hui sont exposés à des situations que nous ne connaissions pas dans notre jeunesse, le sénateur Doyle et moi, si ce n'est en temps de guerre.

Je me suis rendu dans une réserve modèle formidable, au nord de Yellowknife. Pourtant, les jeunes y inhalaient tous des vapeurs d'essence. Ils lisaient des revues bon marché qui racontent la vie des jeunes vedettes de Hollywood. Ils nous ont dit, pendant notre visite, que leur vie ne valait rien du tout. «Comparé à tout ce que possèdent ces jeunes d'Hollywood», ont-ils déclaré, «nous n'avons rien et c'est pourquoi nous inhalons des vapeurs de colle.»

Les jeunes d'aujourd'hui nous font passer des messages différents. Bon nombre de dispositions de la Loi sur les jeunes contrevenants ne seront plus adaptées aux besoins d'ici deux, trois ou quatre ans. Il faudra peut-être modifier la loi parce que la société aura changé.

Lorsque j'étais jeune, je vivais sur une île grecque, et il arrivait que des enfants grimpent aux arbres pour voler des fruits. Le type qui était connu pour discipliner les enfants tirait avec des chevrotines de sel sur tous ceux qui se faisaient prendre. Il leur fallait attendre au moins un mois avant de pouvoir s'asseoir. Ce n'était pas dangereux, mais c'était très douloureux. À notre époque, nous n'accepterions pas ce genre de chose. Toutefois, un enfant ne volait des fruits qu'une seule fois. Il ne récidivait jamais. Je ne propose pas d'en revenir à cette époque, mais les temps ont changé et ils vont changer encore.

Je pensais avoir entendu le ministre admettre que, comme toutes les autres lois d'une société démocratique, cette mesure n'est pas définitive. Est-ce que je me trompe? Si elle n'atteint pas l'objectif visé, nous la modifierons à nouveau.

M. Rock: Vous avez tout à fait raison.

The Chairman: I should like to thank you warmly for your presence here today. I think that the fact that you have appeared before our Committee with your senior officials is very useful for us. I understand that you are going to answer a question that was raised and that the translation of the summary of the Jasmin Report will be completed next week; is that right?

Le sénateur Andreychuk: Pourrions-nous également obtenir les observations écrites du comité des Nations Unies?

Mr. Rock: In mid-June we shall have the written comments of the United Nations Committee in Geneva.

The Chairman: We obviously feel that the opinion of the United Nations Committee is important on a subject such as the

[Text]

droits de l'enfant, et cetera. Je vous remercie beaucoup pour votre présence.

M. Rock: Je remercie les membres du comité.

La séance est levée.

[Traduction]

rights of the child and so on. Thank you for your presence here today.

Mr. Rock: I should like to thank the members of the Committee.

The session was concluded.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

APPEARING—COMPARAÎT

For Bill C-37:

The Honourable Allan Rock, P.C., M.P., Minister of Justice
and Attorney General of Canada.

Pour le projet de loi C-37:

L'honorable Allan Rock, c.p., député, ministre de la Justice e
procureur général du Canada.

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Justice:

Mary-Anne Kirvan, Senior Counsel, Family, Children and
Youth Section.

Du ministère de la Justice :

Mary-Anne Kirvan, avocate-conseil, Section de la famille
des enfants et des adolescents.



First Session
Thirty-fifth Parliament, 1994-95

Première session de la
trente-cinquième législature, 1994-1995

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Président:
L'honorable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Monday, June 5, 1995

Le lundi 5 juin 1995

Issue No. 40

Fascicule n° 40

Fourth Proceedings on:
Consideration of Bill C-69, an Act
to provide for the establishment of
electoral boundaries commissions and
the readjustment of electoral boundaries.

Quatrième fascicule concernant:
L'étude du projet de loi C-69, Loi portant
sur la création de commissions de délimitation
des circonscriptions électorales et la révision
des limites des circonscriptions électorales.

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Chairman*

The Honourable P. Derek Lewis, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Berntson	Losier-Cool
Carstairs	* Lynch-Staunton
DeWare	(or Berntson)
Doyle	Murray
* Fairbairn (or Graham)	Nolin
Gigantès	Stanbury
Jessiman	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator DeWare substituted for that of the Honourable Senator Andreychuk. (June 2, 1995)

The name of the Honourable Senator Berntson substituted for that of the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*). (June 5, 1995)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

Vice-président: L'honorable P. Derek Lewis

et

Les honorables sénateurs:

Berntson	Losier-Cool
Carstairs	* Lynch-Staunton
DeWare	(ou Berntson)
Doyle	Murray
* Fairbairn (ou Graham)	Nolin
Gigantès	Stanbury
Jessiman	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur DeWare est substitué à celui de l'honorable sénateur Andreychuk. (Le 2 juin 1995)

Le nom de l'honorable sénateur Berntson est substitué à celui de l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*). (Le 5 juin 1995)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, June 5, 1995
(44)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 256-S Centre Block, at 2:05 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Gérald-A. Beaudoin, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Berntson, Carstairs, DeWare, Doyle, Lewis, Lynch-Staunton, Murray, Nolin and Stanbury. (10)

Other Senator present: The Honourable Senator Prud'homme (1).

In attendance: Jamie Robertson, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESS:

Peter Milliken, M.P., Parliamentary Secretary to the Government House Leader and Chair of the Standing Committee on Procedure and House Affairs.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, May 2, 1995, the Committee continued its consideration of Bill C-69, An Act to provide for the establishment of electoral boundaries commissions and the readjustment of electoral boundaries. (*See Minutes of Proceedings, Issue No. 32, for the full text of the Order of Reference*).

The Honourable Lowell Murray explained the draft amendments to Bill C-69.

Mr. Milliken made a statement and answered questions.

At 3:52 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le lundi 5 juin 1995
(44)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 14 h 05, dans la salle 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Gérald-A. Beaudoin (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Berntson, Carstairs, DeWare, Doyle, Lewis, Lynch-Staunton, Murray, Nolin et Stanbury. (10)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Prud'homme. (1)

  galement présente: Jamie Robertson, attachée de recherche, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOIN:

Peter Milliken, député, secrétaire parlementaire du leader du gouvernement à la Chambre des communes et président du comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 2 mai 1995, le comité poursuit son étude du projet de loi C-69, Loi portant sur la création de commissions de délimitation des circonscriptions électorales et de la révision des limites des circonscriptions électorales. (*Le texte de l'ordre de renvoi se trouve dans le fascicule né 32 des Procès-verbaux et témoignages du comité*).

L'honorable Lowell Murray explique les amendements proposés au projet de loi C-69.

M. Milliken fait un exposé, puis répond aux questions.

   15 h 52, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Monday, June 5, 1995

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-69, to provide the establishment of electoral boundaries commissions and the readjustment of electoral boundaries, met this day at 2 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Gérald-A. Beaudoin (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: At the end of the last meeting, Senator Murray indicated that he was ready to speak about possible amendments to C-69. Mr. Milliken, parliamentary secretary to the government house leader, has manifested his intention to appear, so the procedure will be the following: Senator Murray will be invited to summarize the proposed amendments and then Mr. Peter Milliken will be invited to comment. After that, we will decide the other procedure, if that is acceptable to all members of this committee.

Senator Murray: Mr. Chairman, I will try to be very brief. I am very happy that the parliamentary secretary, Mr. Milliken, is here with us again today. He will be aware that since he last appeared, we have had testimony from three expert witnesses, and I am sure he will want to comment on their evidence before the committee and their comments on the bill.

We, in the Conservative caucus, have been giving some thought to amendments that we might propose. As I indicated at our last meeting, I shared our thinking, informally, with Liberal senators toward the end of last week. The government, and Mr. Milliken in particular, will by now have had an opportunity to take a look at some notes that we provided to Liberal senators on these matters.

Just so that the record may be complete, perhaps I could, without too much comment, simply summarize the amendments that we have been thinking about on our side. Our point of departure is that the House of Commons wants to put the country to the expense and trouble of a redrawing of electoral boundaries, scrapping the process that was begun two years ago and is now 90 days from completion.

That being the case, what we would like to do in any amendments we propose is to ensure that the process is not subject to political manipulation, which we believe to be the case in a number of the provisions of Bill C-69. Hence, our amendments would remove those provisions of Bill C-69 which we believe to be regressive.

They are as follows: First of all, there is a provision in the bill which would allow 20 members of the House of Commons to challenge, and the Commons ultimately to revoke, appointments made by Mr. Speaker to the redistribution commissions. Mr. Milliken could not have been more candid when he was here as to the origin and purpose of that provision. He told us that it was a trade-

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le lundi 5 juin 1995

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-69, Loi portant sur la création de commissions de délimitation des circonscriptions électorales et la révision des limites des circonscriptions électorales, se réunit aujourd'hui, à 14 heures, pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Gérald-A. Beaudoin (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: À la fin de la dernière réunion, le sénateur Murray a fait savoir qu'il était prêt à parler de certains amendements possibles au projet de loi C-69. M. Milliken, secrétaire parlementaire du leader du gouvernement à la Chambre, a manifesté son intention de comparaître. Nous allons donc procéder de la façon suivante: le sénateur Murray résumera les amendements proposés, après quoi M. Peter Milliken sera invité à répondre. Nous déciderons ensuite de la marche à suivre à partir de là, si cela convient aux membres du comité.

Le sénateur Murray: Monsieur le président, je tâcherai d'être bref. Je suis très heureux que le secrétaire parlementaire, M. Milliken, soit de nouveau parmi nous aujourd'hui. Il doit savoir que depuis sa dernière comparution devant le comité, nous avons entendu trois témoins experts, et je suis certain qu'il voudra se prononcer sur les propos qu'ils nous ont tenus et sur leurs observations relativement au projet de loi.

Nous, du caucus conservateur, avons beaucoup réfléchi à des amendements à proposer. Comme je l'ai dit lors de notre dernière réunion, j'ai, de manière officieuse, expliqué notre façon de penser à des sénateurs libéraux vers la fin de la semaine dernière. Le gouvernement, et M. Milliken en particulier, auront eu l'occasion d'examiner quelques notes là-dessus que nous avons mises à la disposition des sénateurs libéraux.

Afin que tout soit clair et complet, je pourrais peut-être, sans pour autant trop les commenter, vous faire un résumé des amendements auxquels nous, de notre côté, réfléchissons. Notre point de départ est que la Chambre des communes désire imposer au pays le travail et les frais que suppose la révision des limites des circonscriptions électorales, abandonnant le processus entamé il y a deux ans et devant aboutir dans 90 jours.

Cela étant, ce que nous aimerions faire par le biais des amendements que nous proposerons, c'est veiller à ce que le processus ne soit pas sujet à de la manipulation politique, ce qui est, nous pensons, le cas de nombre de dispositions du projet de loi C-69. Par conséquent, nos amendements élimineraient du projet de loi C-69 les dispositions que nous jugeons régressives.

Ce sont les suivantes: tout d'abord, il y a dans le projet de loi une disposition qui permettrait à 20 députés de contester, et, au bout du compte, à la Chambre des communes de révoquer, les nominations faites aux commissions de redistribution par le Président de la Chambre. M. Milliken n'aurait pas pu être plus franc quant à l'origine et à l'objet de cette disposition que

[Texte]

off, that this bill eliminates the special parliamentary stage whereby members of the Commons are able to challenge and debate the proposed maps. That provision is being eliminated and Mr. Milliken let us know that members of the House of Commons then want to have some say as to who becomes a member of the commission.

We believe that that is wrong; that is, members of the House of Commons should have no more right to manipulate the process at one end than they have at the other end. We would like to move to eliminate those provisions, roughly, subclauses 9(7) to 9(12).

There is a provision that would eliminate the necessity for redistribution commissions for the decennial redistribution in certain provinces, under certain circumstances, if none of the seats in that province deviated by more than 25 per cent from the provincial quotient.

At second reading and again in the committee, I outlined some of the implications of this provision, notably for Manitoba and Saskatchewan, in respect of the 1990s exercise. I should say that in addition to that the three expert witnesses who testified before the committee were as one in stating that this provision was certain to provoke a constitutional challenge, which incidentally might throw the whole process of the new redistribution into some chaos. I would like to move, if it came to that, to eliminate those provisions.

There are two provisions in Bill C-69 which, in our view, give a blatant instruction to the map makers to favour existing boundaries. One of these is clause 19(2)(c) which instructs commissions to recommend changes to existing electoral boundaries only where certain factors are considered "sufficiently significant," I think the phrase is.

There is another clause, 19(5), which includes "existing or traditional boundaries" in a definition of community of interest. This, like many other of these provisions, was attacked by the witnesses appearing before us and, to us, has no place in a definition of community of interest.

We would like to see the first provision eliminated, and in the case of the second, I suggested to our Liberal colleagues that we could substitute the definition of community of interest contained in this bill with the definition of community of interest put forward in the recommendations of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, the Lortie Commission.

There is one other substantive amendment, colleagues, that we have been thinking about. It has been around for a good long time now. It is the suggestion that the maximum deviation from the electoral quota be reduced from 25 per cent to 15 per cent. As I say, that 25 per cent has been in the law for some time now.

[Translation]

lorsqu'il a comparu devant le comité. Il nous a dit que c'était un compromis, que le projet de loi élimine l'étape parlementaire spéciale en vertu de laquelle les députés peuvent contester les cartes électorales proposées et en débattre. Cette disposition va être supprimée et M. Milliken nous a fait savoir que les députés voudront par conséquent pouvoir avoir leur mot à dire sur les nominations aux commissions.

Nous ne sommes pas d'accord: en d'autres termes, les députés ne devraient pas avoir davantage la possibilité de manipuler le processus d'un côté que de l'autre. Nous proposons donc la suppression de ces dispositions, notamment les paragraphes 9(7) à 9(12).

Il y a une disposition qui éliminerait la nécessité d'avoir des commissions de redistribution pour la redistribution décennale dans certaines provinces, et dans certaines circonstances, si dans le cas d'aucun siège dans la province, l'écart maximum par rapport au quotient électoral de la province n'est de plus de 25 p. 100.

Lors de la deuxième lecture et une nouvelle fois en comité, j'ai esquissé certaines des ramifications de cette disposition, notamment pour le Manitoba et la Saskatchewan relativement à l'exercice des années 1990. Il me faudrait par ailleurs préciser que les trois témoins experts qui ont comparu devant le comité ont tous déclaré que cette disposition allait certainement donner lieu à des contestations en vertu de la Constitution, ce qui, soit dit en passant, pourrait jeter dans le chaos tout le processus du redécoupage. J'aimerais proposer, si l'on en arrivait là, la suppression de ces dispositions.

Il y a dans le projet de loi C-69 deux dispositions qui constituent selon nous une instruction éhontée aux dessinateurs de la nouvelle carte de favoriser les limites existantes. C'est notamment le cas de l'alinéa 19(2) c) qui ne recommande aux commissions d'apporter des changements aux limites existantes des circonscriptions électorales que si certains éléments sont considérés «suffisamment importants pour les justifier», si je me souviens bien de la formule employée.

Il y a également le paragraphe 19(5), qui inclut dans la définition de «communauté d'intérêts» les «limites existantes ou traditionnelles». Cette disposition, comme beaucoup d'autres, a été attaquée par les témoins qui ont comparu devant nous et il nous semble que cette notion ne devrait pas du tout intervenir dans la définition de communauté d'intérêts.

Nous aimerions voir la première disposition supprimée et, en ce qui concerne la seconde, j'ai suggéré à nos collègues libéraux que l'on remplace la définition de communauté d'intérêts donnée dans le projet de loi par celle énoncée dans les recommandations de la Commission Lortie, la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis.

Il y a, chers collègues, un autre amendement important auquel nous réfléchissons. On en parle depuis un bon moment déjà. Il s'agit de l'idée de ramener de 25 à 15 p. 100 l'écart maximal par rapport au quotient électoral. Comme je l'ai dit, l'écart de 25 p. 100 est depuis quelque temps déjà prévu dans la loi.

[Text]

The witnesses at your committee, Mr. Milliken, were, if not unanimous, almost so, in believing that maximum should be reduced. The Lortie Commission recommended that it should be reduced. Witnesses before this committee have made the same recommendation. The members of the House of Commons have never quite been able to bite the bullet on that one and some of us are thinking that perhaps we should give them another opportunity to confront it.

Finally, there is, as we noted when you were last here, Mr. Milliken, a technical but important oversight in the bill in that there is no residency requirement as there is in the present law. We would like to see added a provision requiring that the two members appointed by Mr. Speaker to any electoral boundaries commission be resident in the province for which the commission is established.

As I say, those are the areas of concern. We have shared our concerns informally with Liberal senators. I think you are aware of that. We have even suggested some text. You are here to give us your views on these and on the testimony that we have heard, and we are here happily to hear from you before we proceed to propose anything in a formal sense or to decide anything.

The Chairman: Thank you, Senator Murray. Mr. Milliken, do you wish to comment on the four or five issues that Senator Murray has raised.

Mr. Milliken, M.P., Parliamentary Secretary to the Government House Leader and Chair of the Standing Committee on Procedure and House Affairs: Thank you, Mr. Chairman. I am pleased to respond to Senator Murray's concerns and I do so, I suppose, wearing two hats: One as parliamentary secretary to the house leader, and I am therefore answering in part for the government; and second, as chairman of the House of Commons committee that drafted this bill.

I cannot stress too strongly the importance of the fact that this is not a government bill in the normal sense. This is a Commons committee bill. We were instructed to draft and bring in a bill, and this bill was drafted by all the members of the House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs, which has on it the three parties in the House of Commons.

Indeed, at some of the meetings, members of the other unrecognized parties appeared. Although I do not think we had a representative from the Progressive Conservative Party, certainly there were witnesses from that party who appeared before the committee and expressed their views in the course of its proceedings in developing a bill. And I stress that. This bill is not something that was imposed on the committee; it was drafted by the committee after considerable deliberation and review of the evidence that it received, and also of the existing law.

[Traduction]

Les témoins qui ont comparu devant votre comité, monsieur Milliken, étaient presque unanimes à dire que ce maximum devrait être réduit. C'est également ce qu'avait recommandé la Commission Lortie. Les témoins qui ont comparu devant le comité ici réuni ont fait la même recommandation. Les députés n'ont jamais voulu prendre le taureau par les cornes dans ce domaine et nous sommes plusieurs à penser que nous devrions leur donner une nouvelle occasion de le faire.

Enfin, il y a, comme nous l'avons souligné la dernière fois que vous étiez ici, monsieur Milliken, une omission d'ordre technique mais néanmoins importante dans le projet de loi: en effet, contrairement à la loi actuelle, il n'y a pas d'exigence en matière de résidence. Nous aimerions voir ajouter une disposition exigeant que les deux personnes nommées par le Président de la Chambre à une commission de délimitation de circonscriptions électorales soient résidentes de la province pour laquelle la commission a été établie.

Voilà, donc, quelles sont les questions qui nous préoccupent. Nous avons déjà officiellement exposé nos préoccupations aux sénateurs libéraux. Je pense que vous le saviez. Nous avons proposé certains libellés. Vous êtes ici pour nous exposer vos vues là-dessus ainsi que sur les témoignages que nous avons entendus, et nous envisageons avec plaisir d'entendre ce que vous avez à dire avant que d'aller plus loin en proposant quelque chose de façon officielle ou en prenant une quelconque décision.

Le président: Merci, sénateur Murray. Monsieur Milliken, voulez-vous réagir aux quatre ou cinq questions qu'a soulevées le sénateur Murray?

M. Milliken, député, secrétaire parlementaire du leader du gouvernement à la Chambre des communes et président du comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre: Merci, monsieur le président. Je me ferai un plaisir de réagir aux propos du sénateur Murray et je le ferai, j'imagine, en portant deux chapeaux: celui de secrétaire parlementaire au Leader du gouvernement à la Chambre, et je réponds donc en partie au nom du gouvernement; et celui de président du comité de la Chambre qui a rédigé le projet de loi.

Je ne saurais trop insister sur l'importance du fait qu'il ne s'agit pas ici d'un projet de loi du gouvernement au sens normal du terme. Il s'agit d'un projet de loi d'un comité de la Chambre. On nous avait en effet demandé de rédiger et de déposer un projet de loi, et celui-ci a été rédigé par tous les membres du comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, qui compte des représentants des trois partis à la Chambre.

En fait, des députés membres des partis non officiellement reconnus ont même comparu. Je ne pense pas qu'ait participé aux travaux du comité un représentant du Parti progressiste conservateur, mais des témoins représentant ce parti ont comparu devant le comité et ont ainsi pu exprimer leurs vues dans le cadre de l'élaboration du projet de loi. Je tiens à souligner cela. Le projet de loi n'est pas quelque chose qui a été imposé au comité; il a été rédigé par le comité après de longues délibérations et l'examen de tous les témoignages entendus ainsi que de la loi existante.

[Texte]

The government accepted the bill almost completely when it tabled its response to the bill and accepted concurrence in the committee's report. I think the only change the government made initially was to change the date of its coming into force from one of proclamation to the date of Royal Assent.

Subsequently, an amendment was introduced that removed the schedule to the bill which, based on the statements I hear from you, Senator Murray, you could only support, and so I suspect that that change is one to which you agree, by restricting access to these oversized geographic ridings to places that are separated geographically from the rest of the province. I assume you accept the committee's point on that. I do not see you suggesting any amendments to that provision.

That amendment, again, was proposed in the committee and accepted by most members of the committee. I can safely say that it was agreed that it was an improvement on the schedule that was there. I know that some members still felt it was an objectionable procedure; they did not want anything over 15 per cent. One of the parties in the House of Commons was strongly of your view on that point. However, two parties agreed that the 25 per cent rule was acceptable and left it as it is in the current law in this bill.

On every point there was agreement between at least two of the parties in the House of Commons on this bill, and on all the amendments that you have proposed, the only one on which there was disagreement from one party was on the 25 per cent, 15 per cent rule. That difference was certainly there, and persists.

Now, because the committee agreed to this and because the government acted on the committee's recommendations, I am certainly safe in telling you that the government is not enthusiastic at all at the prospect of amendments to this bill. It is felt that it was worked out by all parties in a committee, using a new procedure that was opened up to members of committees for the first time. This is the first bill that has come through that process, and the government is very, very reluctant to accept any amendments to the bill of any kind.

The one amendment that I think the government is prepared to accept is the one dealing with the fact of having commissioners be appointed from the province in which they reside. But I stress to you the fact that I do not think any Speaker who wanted approval from the House of Commons for the appointment of a commissioner would appoint a commissioner from outside the province. I think it would immediately trigger the motions that are contemplated in the bill that you wish to remove, resulting in the Speaker having to appoint another nominee.

There is ample protection within the current provisions to ensure that a Speaker would not act to name persons who were not resident of the province, and indeed, as I said in my previous testimony before this committee, it was never the intention that the Speaker have power to appoint from outside. I suppose it is possible that if no one suitable could be found in the province, the Speaker might then do it and get away with it. My own guess however is that the members from that province would have no

[Translation]

Le gouvernement a accepté le projet de loi dans sa quasi-totalité à l'étape de sa réponse au projet de loi et il a adopté le rapport du comité. Je pense que le seul changement que le gouvernement ait apporté au départ concernait sa date d'entrée en vigueur, qui ne sera plus la date de sa proclamation mais la date de la sanction royale.

Il y a eu par la suite un amendement visant la suppression de l'annexe et, d'après vos déclarations, sénateur Murray, vous ne pourriez que l'appuyer. J'imagine donc que vous êtes d'accord avec ce changement, qui limite ces énormes circonscriptions aux seules régions qui sont géographiquement séparées du reste de la province. Je ne peux que supposer que vous acceptez le choix du comité là-dessus. Je ne pense pas que vous ayez proposé d'amendement à cette disposition.

Cet amendement, encore une fois, a été proposé en comité et accepté par la majorité des membres de celui-ci. Je peux affirmer qu'il a été convenu que cela venait améliorer l'annexe antérieure. Je sais que certains députés trouvaient que c'était toujours inacceptable; et ils ne voulaient en aucun cas qu'on dépasse 15 p. 100. L'un des partis partageait fermement votre opinion là-dessus. Cependant, deux partis ont convenu que la règle des 25 p. 100 était acceptable et on s'en est donc tenu à ce qui est prévu dans la loi actuelle.

Il y a eu entente sur tous les points entre au moins deux partis, et en ce qui concerne les amendements que vous avez proposés, le seul qui ait été contesté par un parti est celui concernant la règle des 25 p. 100, que vous vouliez ramener à 15 p. 100. Il y avait divergence d'opinion là-dessus, et c'est toujours le cas.

Étant donné que le comité a donné son accord et que le gouvernement a accepté les recommandations de celui-ci, je peux vous dire que le gouvernement n'envisage pas du tout avec enthousiasme la perspective d'amendements au projet de loi. Il estime que le projet de loi a été rédigé en comité par l'ensemble des partis grâce à un nouveau mécanisme qui a pour la toute première fois été offert aux membres du comité. C'est le premier projet de loi qui naît de ce processus, et le gouvernement hésiterait beaucoup à accepter un quelconque amendement au projet de loi.

Le seul amendement que le gouvernement serait selon moi prêt à accepter est celui concernant l'exigence que les membres des commissions soient résidents de la province concernée. Je tiens néanmoins à souligner que je ne pense pas qu'un Président de la Chambre désireux de faire approuver des nominations par la Chambre des communes choisisse des personnes de l'extérieur des provinces concernées. Je pense que cela déclencherait immédiatement les motions qui sont envisagées dans le projet de loi et que vous aimeriez voir supprimer, et le résultat serait que le Président serait tenu de nommer quelqu'un d'autre.

Les dispositions actuelles du projet de loi offrent déjà suffisamment de garanties contre la nomination par le Président de la Chambre de personnes qui ne sont pas résidentes de la province concernée et, comme je l'ai dit lors de ma dernière comparution devant le comité, il n'a jamais été prévu que le Président puisse nommer des personnes de l'extérieur. Je suppose que ce serait possible, s'il n'y avait aucun candidat qualifié dans la province: le Président pourrait peut-être dans pareil cas le faire et s'en tirer.

[Text]

trouble getting the support of colleagues to put down a motion to block the Speaker's nominee should that happen.

I urge you, in the interests of time and in the interests of getting this bill adopted quickly so that the new commissions can get on with their work, that you not make any amendments to the bill, so that we can get it passed. Any of the other amendments, I think I am safe to say, would be unacceptable to both the government and to the house, because this bill passed with substantial acceptance in the house.

The points of disagreement were relatively narrow. My recollection is — and I stand to be corrected on this — that there was disagreement from the third party in the House of Commons on the 15 per cent versus the 25 per cent rule, and there was insistence on the part of the official opposition that a minimum number of seats be guaranteed to the Province of Quebec. Other than that, there was no substantial disagreement on any point in respect of this legislation.

Since it was the product of an all-party agreement, and after hearing fairly extensive evidence from a great variety of witnesses that the house agreed on this bill, I can only say that the witnesses that you heard from — I believe it was last week — who defended the current process, seemed quite unwilling to accept that MPs could possibly improve on what is there. I stress that every one of them was, or currently is, a commissioner under the existing legislation and obviously felt that legislation worked brilliantly.

That was not a view that was shared by the members of the House of Commons. Indeed, it was not shared by some members of the public, and obviously it is not shared by you when you are suggesting changes to the rules relating to redistribution by reducing the 25 per cent rule to 15 per cent. It is not one that was shared by the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing. I guess I am not surprised that those three witnesses all supported the current process and suggested no change to it. I think that the members of the House of Commons who felt that the process was flawed did their study and suggested changes to it which are embodied in this bill. Again, I stress that this is not a government bill in the normal, accepted sense. It has been adopted by the government, but it was drafted by the members themselves.

Senator Flynn, in his introduction of the 1985 legislation introduced by the then government, said that this is an area that almost exclusively concerns the House of Commons and that senators, as appointed legislators, are hardly in a position to tell members of the House of Commons how they should proceed to draw the boundaries of their electoral districts.

What he said was true then, in 1985, and that was in response to a government bill introduced by the government. I suggest those words are even more applicable to a situation where the bill in question is one that was drafted by the members of the House of Commons in committee and accepted by the House of

[Traduction]

J'imagine cependant que si cela devait arriver, les députés de la province n'auraient aucun mal à obtenir l'appui de leurs collègues pour déposer une motion et bloquer la nomination.

Je vous exhorte, dans l'intérêt du temps et de l'adoption rapide du projet de loi afin que les nouvelles commissions puissent s'attaquer à leur travail, à ne pas apporter d'amendement au projet de loi, afin que celui-ci puisse être adopté. Je pense pouvoir affirmer que les autres amendements seraient jugés inacceptables et par le gouvernement et par la Chambre, étant donné que le projet de loi a été adopté par une majorité de voix considérable à la Chambre.

Les points de discorde sont relativement limités. Si je me souviens bien (et vous me corrigerez si j'ai tort) le troisième parti à la Chambre des communes n'était pas d'accord relativement à la règle de 15 p. 100 par opposition à 25 p. 100, et le parti formant l'opposition officielle a insisté pour qu'on garantisse un nombre minimal de sièges au Québec. En dehors de cela, il n'y a pas eu divergence marquée sur un quelconque autre aspect du projet de loi.

Étant donné que le projet de loi est le produit d'une entente intervenue entre tous les partis, et que la Chambre l'a adopté après avoir entendu des témoignages approfondis d'une vaste gamme d'intervenants, je ne puis que dire que les témoins que vous avez entendus (la semaine dernière, je pense) qui ont défendu le processus actuel, se sont montrés peu désireux d'accepter qu'il soit possible que les députés améliorent ce qui est ici. Je souligne que chacun d'eux était ou est commissaire en vertu de la loi actuelle et estime bien évidemment que celle-ci fonctionne parfaitement bien.

Ce n'est pas là une opinion que partagent les députés. En fait, elle n'est pas non plus partagée par certains citoyens ni par vous lorsque vous recommandez des changements aux règles régissant la redistribution des sièges, en ramenant l'écart maximal de 25 à 15 p. 100. Elle n'est pas non plus partagée par la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis. Je ne suis pas vraiment étonné que ces trois témoins aient tous appuyé le processus actuel et qu'ils n'aient fait aucune recommandation visant sa modification. Je pense que les députés qui estimaient que le processus comportait des lacunes ont fait leur travail et ont recommandé des changements, changements qui sont contenus dans le projet de loi. Je tiens à souligner de nouveau qu'il ne s'agit pas ici d'un projet de loi d'initiative gouvernementale au sens normal du terme. Il a été adopté par le gouvernement, mais il a été rédigé par les députés eux-mêmes.

Le sénateur Flynn, dans sa présentation du projet de loi de 1985 déposé par le gouvernement d'alors, avait dit qu'il s'agit d'une question qui concerne presque exclusivement la Chambre des communes et que les sénateurs, en tant que législateurs désignés, sont plutôt mal placés pour dire aux députés de quelle façon ils devraient établir les limites de leurs circonscriptions électorales.

Les propos qu'il avait tenus en 1985 étaient tout à fait justes, et il s'agissait là encore d'un projet de loi d'initiative gouvernementale déposé par le gouvernement. Je pense que ce qu'il a dit à l'époque vaut encore plus dans la situation actuelle, où le projet de loi en question a été rédigé par les députés en comité et accepté

[Texte]

Commons freely in a vote in that chamber. I respectfully request that in looking at the possibility of making changes to this bill, you take a very long look at the fact that this was done by those members.

The second point I wish to make is that if the effect of these amendments is to block any change in the redistribution process so that we go back to the old process, I wonder why the Senate would not have done so when C-18 was before the Senate and was sent back with amendments, which the House accepted at that time, that resulted in the deferral of that process until June 22. If the intent all along were to block it, why was it not blocked then?

I say to you, with respect, I think that the house, acting in the very best interests of its members — as it is entitled to do and should do, I think, in a matter of this kind — decided on a new system for electoral redistribution. That does not put undue control in the members of the house at all. In fact, I suggest to you that it leaves independent commissions as the means of establishing the boundaries of the electoral districts in Canada.

There will always be disagreement as to how you interpret community of interest or how it should be defined. The members of the royal commission had their view; the members of the House of Commons had theirs. On that point, again, I stress that there was all-party agreement and there was no imposition by a majority in the committee on the words that were included in that rule. We received agreement on all sides that the words that are here would be the words that are used.

I think that is significant, perhaps unusual. It is not a case of the government saying, “These are the words we want,” and dumping it to the committee and saying, “Say yes or no.” This was a case where the committee itself came up with the words, and that is true for virtually every clause of this bill. In those circumstances, I urge you not to make changes to the bill because virtually every change that you are proposing is unacceptable to the government.

Senator Murray: I do not want to enter into a debate which we had at second reading and which to some extent we had with Mr. Milliken when he was here the first time. He has not really dealt with the substance of what we would like to propose. He has, rather, suggested to us that because this bill has the imprimatur not only of the government but of at least one of the other parties in the House of Commons, the Senate should respect that fact and let it go through without amendment.

He has told us that the government is reluctant to accept amendments and, indeed, that the amendments that we are talking about would be unacceptable.

First of all, I must say that in fairness to the witnesses we have had here, Mr. Milliken is wrong to have characterized their position as being that the present process is perfect and could not be improved upon. On the contrary, the three witnesses were at some pains, as was I, at second reading to enumerate the provisions in Bill C-69 which we believe do constitute an improvement to the process. We do not believe, as I indicated, that

[Translation]

par la Chambre des communes dans le cadre d'un vote libre. Je vous demande respectueusement, dans l'hypothèse que vous envisagiez d'apporter des changements au projet de loi, de tenir grand compte du fait que ce sont les députés qui ont fait ce travail.

La deuxième chose que j'aimerais dire est la suivante: si l'effet de ces amendements est de bloquer toute modification du processus de redécoupage afin que l'on revienne à l'ancien processus, je me demande pourquoi le Sénat n'a pas fait de même lorsqu'il a été saisi du projet de loi C-18 et que celui-ci a été renvoyé avec des amendements, que la Chambre a acceptés, et qui ont eu pour résultat de reporter le processus jusqu'au 22 juin. Si l'objet visé depuis le tout début était de bloquer les changements, alors pourquoi ne pas les avoir bloqués tout de suite?

Je vous soumets, respectueusement, que la Chambre a selon moi voulu agir dans l'intérêt de ses membres (c'est son droit et, je pense, son devoir, dans un domaine comme celui-ci) et c'est pourquoi il a décidé d'un nouveau système de redistribution des sièges. Cela n'accorde pas du tout un contrôle indu aux députés. En fait, je dirais que cela charge des commissions indépendantes d'établir les limites des circonscriptions électorales du pays.

Il y aura toujours des divergences d'opinion sur la définition et l'interprétation de «communauté d'intérêts». Les membres de la Commission royale avaient leur opinion, et les députés de la Chambre ont la leur. Sur ce point, encore une fois, je souligne qu'il y a eu une entente entre tous les partis et que la majorité au comité n'a pas du tout imposé la formulation que l'on peut lire dans le projet de loi. Tous les partis se sont entendus pour dire que les termes qui sont là seront les termes qui seront employés.

Je pense que cela est important, et peut-être même exceptionnel. Le gouvernement n'a pas dit: «Voici les mots que nous voulons y voir figurer» en exigeant du comité qu'il réponde par oui ou par non. Le comité lui-même a formulé le libellé, et cela vaut pour la quasi-totalité des articles du projet de loi. Cela étant, je vous exhorte à ne pas apporter de changement au projet de loi car presque tous les changements que vous proposez sont inacceptables aux yeux du gouvernement.

Le sénateur Murray: Je ne voudrais pas relancer le débat que nous avons eu à la deuxième lecture et que nous avons dans une certaine mesure également eu avec M. Milliken lors de sa première comparution devant nous. Il n'a pas vraiment traité du fond de ce que nous aimerions proposer comme changements. Il nous a plutôt recommandé, étant donné que le projet de loi a l'imprimatur non seulement du gouvernement mais d'au moins l'un des autres partis à la Chambre, de respecter cela et de donner notre aval sans qu'on apporte d'amendement.

Il nous a dit que le gouvernement hésiterait à accepter des amendements et qu'en fait ceux qui nous intéressent ne seraient pas acceptables.

Tout d'abord, je dois dire, pour être juste envers les témoins que nous avons entendus, que M. Milliken a tort de déclarer que leur position était que le processus actuel est parfait et qu'on ne pourrait l'améliorer. Bien au contraire, les trois témoins se sont donné la peine, tout comme moi, à la deuxième lecture, d'énumérer les dispositions du projet de loi C-69 qui constituent selon nous une amélioration au processus. Nous ne pensons

[Text]

they are of such import as to warrant trashing the work of the boundaries commissions which is now 90 days from completion.

There was an opportunity, when the Constitution was amended in 1982, to put matters of this kind totally in the hands of the House of Commons and to have written the Senate out of them. In the case of constitutional amendments, as you know, on most constitutional amendments the Senate has only a suspensive veto of 180 days. However, in matters of this kind, if it were an amendment to section 51, the Senate retains its absolute veto. So we retain our power to amend or veto bills of this kind coming from the House of Commons. There has never been, at least not until today, a suggestion that the Senate should have no role in the process.

I do not know whether it is worth it for me to go down the list of our amendments again. Let me say that I think the provision that would enable members of the House of Commons to challenge appointments is wrong and it is illogical. The bill will remove the parliamentary stage and will remove the influence of Members of Parliament from the map-making process except as they participate in the same way as other citizens do.

Why, then, should they grant them a new power to help decide, and perhaps to revoke, appointments by Mr. Speaker to these commissions? It looks bad and it is bad. It is wrong. The Speakers over the years have appointed commissioners to these boundaries commissions, none of whom, to the best of my knowledge, has been challenged. Perhaps mistakes in judgment have been made, but I, for one, believe that we should leave that matter with the Speaker.

If at any time the Speaker's appointments are in some way tainted, we will know it, and a Speaker who went that far would not only have brought the redistribution process into some disrepute, but his own office into disrepute. I think we can have confidence in the Speaker to appoint the members of the commissions without them being intimidated by challenges from the House of Commons on the basis of what these commissioners may have written or done in the past.

I should mention that all of the three witnesses we had here are expert in the field from an academic viewpoint, but have also been members of redistribution commissions, and I think two of the three of them said they would not allow their names to go forward again under this provision. The provision that allows an exception to decennial censuses in some provinces is going to provoke a constitutional challenge. If that happens after this bill went through, the whole process would be in chaos.

What would you do, then, if a constitutional challenge was launched in Manitoba or Saskatchewan, or both of them, to the fact that the bill did not permit you to appoint redistribution

[Traduction]

cependant pas, comme je l'ai dit, que ces améliorations soient d'une importance telle qu'elles méritent qu'on balance le travail des commissions, qui doit aboutir dans 90 jours.

Il aurait été possible, lors de la modification de la Constitution en 1982, de remettre les questions de ce genre entièrement aux mains de la Chambre des communes, et d'en écarter complètement le Sénat. Dans le cas des amendements constitutionnels, comme vous le savez, le Sénat n'a qu'un veto suspensif de 180 jours. Cependant, pour les questions du genre de celles qui nous occupent, s'il s'agissait d'apporter un amendement à l'article 51, le Sénat conserve son droit de veto absolu. Nous conservons donc notre pouvoir de modifier les projets de loi de ce genre qui nous arrivent de la Chambre des communes et même d'y mettre notre veto. Il n'a jamais été suggéré, du moins pas avant aujourd'hui, que le Sénat ne devrait jouer aucun rôle dans le processus.

Je ne sais s'il serait utile que je parcoure de nouveau notre liste d'amendements. Permettez-moi de dire simplement que selon moi la disposition autorisant les députés à contester les nominations est illogique et mal avisée. Le projet de loi supprimera l'étape parlementaire et supprimera l'influence exercée par les députés dans le processus d'établissement de la carte électorale, sauf s'ils y participent au même titre que tous les autres citoyens.

Pourquoi donc devrait-on leur accorder un nouveau pouvoir, celui de participer au processus décisionnel et, le cas échéant, de révoquer les nominations faites à ces commissions par le Président de la Chambre? Ça fait mauvaise impression et c'est une mauvaise chose. Les Présidents de la Chambre ont, au fil des ans, nommé les membres de ces commissions et à ma connaissance, aucune de ces nominations n'a jamais été contestée. Des erreurs de jugement ont peut-être été commises, mais je pense pour ma part que cette question devrait continuer de relever du Président de la Chambre.

Si les nominations du Président sont à un quelconque moment entachées d'une façon ou d'une autre, nous le saurons, et un Président de la Chambre qui agit de la sorte fera non seulement tomber dans le discrédit le processus de redécoupage, mais également sa propre fonction. Je pense que l'on peut mettre notre confiance dans le Président de la Chambre pour nommer les membres des commissions sans que ceux-ci ne soient intimidés par des contestations émanant de la Chambre des communes s'appuyant sur ce que ces personnes ont pu écrire ou faire par le passé.

Je mentionnerai que les trois témoins que nous avons accueillis sont des experts dans le domaine sur le plan connaissances mais qu'ils ont également été membres de commissions de redistribution, et je pense que deux d'entre eux ont déclaré que si la nouvelle disposition est adoptée ils n'autoriseront pas le dépôt de leur nom. La disposition qui permet une exception à la constitution d'une commission pour une province après un recensement décennal va donner lieu à des contestations fondées sur la Constitution. Si cela survient une fois le projet de loi adopté, cela jettera dans le chaos tout le processus.

Que ferez-vous alors si une contestation fondée sur la Constitution est lancée au Manitoba ou en Saskatchewan, ou dans les deux provinces, du fait que le projet de loi ne vous ait pas

[Texte]

commissions in those provinces? You would have to retrace your steps again. In any case, it is wrong. All the population projections show that by the time of the next election, say in 1997, there will be constituencies in Manitoba over 30 per cent in excess of the quota.

Mr. Milliken: Senator Murray, if the projections are that way, surely you could rely on the Chief Electoral Officer and the Speaker to exercise their power under the process of redistribution.

Senator Murray: No, Mr. Milliken. My view is that every ten years there should be a redistribution commission appointed in every province, not some provinces, to look at every riding, not some ridings. If, in their wisdom, those commissions decide, as they did in Prince Edward Island this last time, that no changes are warranted, fine. At least there would have been a process and there would have been an opportunity for public input. This provision is very problematic.

Mr. Milliken, there is a conflict of interest over there, I am sorry, and I think I must characterize provisions of this bill as an abuse of your legislative authority over there in the House of Commons — an abuse of your legislative authority. This idea of stacking the deck in favour of existing riding boundaries is to indulge a conflict of interest on the part of members of the House of Commons.

These are regressive provisions in this bill. They go against the spirit of the act that was passed in the 1960s. They have absolutely no basis of support, almost no basis of support — let me put it that way — in any testimony that has been heard at various House of Commons committees or at Senate committees on these matters. They certainly have no basis of support in the recommendations of the royal commissions. They were put there to indulge the political convenience of members of the House of Commons, and I think they are regressive.

There are other provisions of this bill that, as I say, are improvements and which we are very glad to support, but these are, quite frankly, in varying degrees offensive.

I will leave it at that. Other senators, I am sure, may want to comment. I do not intend to propose these amendments formally, Mr. Chairman. We have heard from the government. I think we owe them the courtesy of taking his position into consideration and we would want to do that at our caucus on Wednesday. I will not propose the amendments in any formal sense this afternoon. I would suggest that you convene the committee on Thursday after we have had an opportunity to discuss the matter in caucus, and we will see then where we go.

Senator Carstairs: I agree with Senator Flynn. I think there is a certain irony in a non-elected chamber — all of whom received their positions via the patronage route, including myself — to be telling an elected chamber how it should in fact go about its own

[Translation]

permis de nommer des commissions de délimitation des circonscriptions électorales dans ces provinces? Seriez-vous obligé de faire marche arrière? De toute façon, c'est une erreur. Toutes les projections en matière de chiffres de population disent que d'ici la tenue des prochaines élections, disons en 1997, il y aura au Manitoba des circonscriptions qui dépasseront le quotient de plus de 30 p. 100.

M. Milliken: Sénateur Murray, si c'est ce que disent les prévisions, vous devriez pouvoir compter que le directeur général des élections et que le Président de la Chambre exerceront leur pouvoir dans le cadre du processus de redécoupage électoral.

Le sénateur Murray: Non, monsieur Milliken. Ce que je pense, c'est qu'il faudrait tous les dix ans qu'une commission de délimitation soit nommée dans chaque province, et non pas dans certaines seulement, et chargée d'examiner chaque circonscription, et pas seulement certaines. Si, dans leur sagesse, ces commissions décident, comme elles l'ont fait la dernière fois dans le cas de l'Île-du-Prince-Édouard, qu'aucun changement n'est justifié, alors très bien. Au moins, il y aurait eu un processus et il y aurait eu une possibilité pour le public d'avoir son mot à dire. Cette disposition pose d'énormes problèmes.

Monsieur Milliken, il y a, je regrette, un conflit d'intérêt dans l'autre endroit, et il me faut caractériser les dispositions du projet de loi comme un abus de l'autorité législative de l'autre endroit, de la Chambre des communes. Cette idée de faire les jeux d'avance, en favorisant les limites existantes, donne lieu à un conflit d'intérêt du côté des députés.

Il y a dans le projet de loi des dispositions régressives qui vont à l'encontre de l'esprit de la loi adoptée dans les années 1960. Elles ne s'appuient sur aucune base de soutien, en tout cas, elles ne s'appuient pas sur les témoignages qui ont été entendus par différents comités de la Chambre et du Sénat. Elles ne s'appuient pas non plus sur des recommandations de commissions royales. Elles ont été insérées dans le projet de loi pour des raisons de commodité politique pour les députés, et je pense qu'elles sont régressives.

Il y a d'autres dispositions du projet de loi qui sont, comme je le disais, des améliorations et que nous sommes heureux d'appuyer, mais ces autres dispositions sont, bien franchement, offensantes, à des degrés différents.

Je vais m'arrêter là. Je suis certain que d'autres sénateurs ont des choses à dire. Je n'entends pas proposer ces amendements de façon officielle, monsieur le président. Nous avons entendu l'avis du gouvernement. Je pense que nous devrions avoir la politesse de tenir compte de sa position et nous voudrions peut-être en discuter à notre caucus mercredi. Je ne vais pas officiellement proposer d'amendement cet après-midi. Ma suggestion serait que l'on convoque une réunion du comité jeudi, une fois que nous aurons eu l'occasion de discuter de tout cela en caucus, et nous déciderons à ce moment-là de la marche à suivre.

Le sénateur Carstairs: Je suis d'accord avec le sénateur Flynn. Je pense qu'il est quelque peu ironique qu'une Chambre non élue (dont tous les membres, moi compris, ont été nommés par favoritisme) dise à une Chambre élue comment devrait

[Text]

electoral process. That aside, however, that is our right and function as senators.

Only one of the witnesses who appeared before us last week indicated, to my recollection — and that was Mr. Courtney — that he felt that he might not want to be so appointed. The other two did not indicate they would not accept a future appointment, at least not according to the witnesses' testimony that I heard.

In addition, when the one witness who had some constitutional experience was asked the specific question of whether he thought there was a constitutional challenge likely, his answer, as a law professor at the University of Saskatchewan, was that no, he did not think such a challenge would in fact be workable because of the difference between inter and intra boundaries and provinces. He felt that it is necessary to have such a review between provinces, but not necessarily to have one in between provinces.

I also think it is interesting that in Manitoba, where there has been some publicity with respect to this particular bill, and certainly it has been clear that I have been in favour of the bill, I have not received a single representation from anyone who has indicated any concern whatsoever that boundaries might not be reviewed in my province as a result of this particular piece of legislation.

There are two constituencies that are 20 per cent, one is 20.3 and one is 20, over the present situation in terms of the provincial quota. One of them, Winnipeg South, might indeed come in for a quinquennial census. The other one, because, as it turns out, the distribution of a city has not been such that their boundaries have grown significantly in the last couple of years, probably would, again, not even qualify under the quinquennial census, although Winnipeg South certainly would qualify under those circumstances.

Neither the public nor the university community in Manitoba has expressed any concern about this bill, at least not to me. They may well have done it to other people that I am not aware of, but I would suspect that since they knew that I had in fact supported the bill, they might have made their concerns known to me.

With respect to the technical oversight that was made in the bill with respect to being allowed to appoint members outside of the province, technically, I think Mr. Kingsley responded quite adequately to that in his testimony when he said that he just did not think that was a relevant concern. He said that he did not think the Speaker would appoint members of a boundaries commission outside, that it would not be politically acceptable and therefore not politically saleable, and that it would not, in all likelihood, happen.

I must say that I do not understand the concern expressed. Perhaps the one area that may cause the greatest amount of concern, certainly in the academic world, and I think that was true of the witnesses that we heard from, was the 25 per cent rule as opposed to the 15 per cent rule. I come from a province where I think, quite frankly, the 25 per cent rule is significant. It has been

[Traduction]

fonctionner son processus électoral. Cela étant dit, c'est notre droit et notre rôle en tant que sénateurs de nous prononcer.

Si mon souvenir est exact, un seul des témoins que nous avons reçus la semaine dernière (M. Courtney) a dit qu'il ne souhaiterait pas être nommé à une commission dans le cadre du nouveau système. Les deux autres n'ont pas dit qu'ils n'accepteraient pas une nouvelle nomination, en tout cas pas d'après mon interprétation de leurs propos.

D'autre part, lorsqu'on a demandé au témoin qui avait une certaine expérience constitutionnelle s'il pensait qu'il y avait de fortes chances qu'il y ait une contestation fondée sur la Constitution, sa réponse, en tant que professeur de droit à l'Université de la Saskatchewan, a été que non, une telle contestation ne tiendrait pas, étant donné la différence entre limites intra et interprovinciales. À son avis, un tel examen serait nécessaire entre provinces, mais pas à l'intérieur des provinces.

Je pense par ailleurs qu'il est intéressant qu'au Manitoba, où il y a eu une certaine publicité au sujet de ce projet de loi (et je pense qu'il est clairement ressorti que je suis en faveur de celui-ci) je n'ai reçu aucune communication où il était question d'une crainte que les limites ne seraient pas réexaminées dans ma province par suite de l'adoption du projet de loi.

Il y a deux circonscriptions qui sont à 20 p. 100 — plus précisément, l'une d'elles est à 20,3 p. 100 et l'autre à 20. La circonscription de Winnipeg-Sud pourrait très bien être couverte par un recensement quinquennal. Quant à l'autre circonscription, il s'avère que les limites de la ville n'ont pas beaucoup bougé au cours des dernières années, et celle-ci ne serait sans doute même pas admissible en vertu du recensement quinquennal, mais ce serait certainement le cas de Winnipeg-Sud.

Ni le public ni la communauté universitaire du Manitoba ne m'ont saisi de préoccupations relativement au projet de loi. Ils en ont peut-être parlé à d'autres sans que je sois au courant, mais étant donné que tout le monde savait que j'appuyais le projet de loi, j'imagine que s'ils avaient eu des craintes, c'est à moi qu'ils les auraient exposées.

Quant à l'omission technique qui a été commise dans le projet de loi relativement à la possibilité de nommer des commissaires qui ne sont pas résidents de la province, techniquement, je pense que M. Kingsley a très bien répondu lors de sa comparution en disant qu'il ne pensait tout simplement pas que c'était là une préoccupation pertinente. Il a dit ne pas penser que le Président de la Chambre nommerait aux commissions des personnes qui ne seraient pas des résidents de la province concernée, étant donné que ce serait politiquement inacceptable et par conséquent politiquement invendable et donc plutôt invraisemblable.

Je dois dire que je ne comprends pas les préoccupations qui ont été exprimées. La question qui suscitera peut-être le plus de craintes, en tout cas dans le milieu universitaire (et je pense qu'il en est de même pour les témoins que nous avons entendus) est celle de la règle des 25 p. 100 par opposition aux 15 p. 100. Je viens d'une province où, bien franchement, la règle des 25 p. 100

[Texte]

significant enough for us to put it in provincial boundary legislation because of the size of our population and its distribution across our province. Manitoba has 60 per cent of its population living in one city. That is it. Forty per cent live elsewhere in the province, including the four other cities. It is a very strange population mix. The 25 per cent rule works very well for us as a result, because it does make for that community of interest; it does provide for the geographic balance.

Finally, I am well aware of processes known as gerrymandering, which have taken place certainly in the last century in Canada. Anyone of us who studied political science certainly understood that term. However, I think it is fair to say that there has not been a great deal of gerrymandering in Canada for a very long time, because of good legislation, particularly at the federal level, and even more particularly in my province where we have, I would suggest to you, the best boundary legislation in the country. It certainly was not introduced by me, so I do not take any credit for it. It was done in the past, but it was done very well.

As a result, I do not think that one should be particularly concerned about community of interest including traditional or electoral boundaries. I would like to just give you a very specific example. In the last boundaries redistribution in the city of Winnipeg, the boundary which caused the greatest amount of concern to the public was the constituency of Fort Rouge. Fort Rouge is one of the oldest constituency names in Manitoba's history.

For some reason or other, the boundaries commission not only decided to divide Fort Rouge in a number of ways, it also decided to eliminate the name Fort Rouge. I cannot remember the exact number of people who came before the boundaries commission to complain about the elimination of Fort Rouge, but it was larger than all of the other constituencies put together.

There is a role to be played by tradition and for past electoral boundaries, not by themselves, but mixed together with a group of other criteria. In that way the community interests can yet again be protected.

Senator Murray: Just a point of clarification, Mr. Chairman. Senator Carstairs referred to Professor Fritz's testimony on the matter of exceptions to the decennial redistributions. I find that Professor Fritz's testimony does, in fact, suggest that this provision in Bill C-69 will provoke constitutional challenge. I have the unedited transcripts here. I draw your attention to page 1140-1, where he says:

In conclusion, rather than (potentially) court litigation on this matter, prudence would suggest that the traditional redistributions in each province after each decennial census should be maintained.

[Translation]

à selon moi son sens. Nous avons dû adopter une loi provinciale en matière de limites à cause de notre chiffre de population et de sa distribution dans la province. Soixante pour cent de la population du Manitoba habitent une seule et même ville. C'est aussi simple que cela. Quarante pour cent vivent ailleurs dans la province, y compris dans les quatre autres villes. Cela donne un mélange de population très étrange. La règle des 25 p. 100 fonctionne par conséquent très bien pour nous, car cela respecte bien la communauté d'intérêts et permet l'équilibre géographique.

Enfin, je suis très au courant des processus de découpage arbitraire des circonscriptions, et l'on en a vu certains exemples au Canada au cours du dernier siècle. Tous ceux qui ont fait des études en sciences politiques comprennent bien le terme. Je pense néanmoins qu'il est juste de dire qu'il n'y a pas eu beaucoup de remaniement arbitraire des circonscriptions au Canada depuis très longtemps, à cause de bonnes lois, tout particulièrement au niveau fédéral, et plus particulièrement dans ma province qui est, je pense, dotée des meilleures lois en matière de limites de circonscriptions électorales au pays. Ce n'est pas moi qui les ait fait adopter, ces lois, alors je ne m'en attribue aucunement le mérite. Ce travail avait déjà été fait, et bien fait.

Pour toutes ces raisons, je ne pense pas qu'il nous faille nous préoccuper outre mesure du fait que la définition de «communauté d'intérêts» inclue les limites traditionnelles ou existantes des circonscriptions. J'aimerais vous donner un exemple précis. Lors du dernier remaniement dans la ville de Winnipeg, ce sont les limites de la circonscription de Fort Rouge qui ont le plus préoccupé les gens. Fort Rouge est l'une des plus vieilles circonscriptions dans l'histoire du Manitoba.

Pour une raison ou une autre, la Commission a décidé non seulement de diviser Fort Rouge, mais également de supprimer le nom de Fort Rouge, pourtant lourd de tradition. Je ne me souviens plus du nombre exact de personnes qui ont comparu devant la Commission pour s'opposer à l'élimination de Fort Rouge, mais c'était plus que pour toutes les autres circonscriptions ajoutées ensemble.

Les limites traditionnelles ou anciennes des circonscriptions électorales ont un rôle à jouer, pas séparément, mais ajoutées à d'autres critères. C'est ce qui permettra de sauvegarder les communautés d'intérêts.

Le sénateur Murray: Un petit éclaircissement, monsieur le président. Le sénateur Carstairs a fait état du témoignage du professeur Fritz sur les exceptions aux redistributions décennales. Je trouve pour ma part que le témoignage du professeur Fritz laisse entendre que cette disposition du projet de loi C-69 donnera lieu à des contestations fondées sur la Constitution. J'ai devant moi la transcription non éditée. Je vous renverrai à la page 1140-1, où il dit ceci:

En conclusion, plutôt que de risquer des poursuites en justice en la matière, la prudence commande que le gouvernement conserve le principe de la révision traditionnelle dans chacune des provinces à la suite de chaque recensement décennal.

[Text]

There followed, several pages later at 1200-1, some dialogue with me in which the question seems to be whether the legislation itself would attract a constitutional challenge or whether some action or inaction under the legislation would provoke the challenge. His view is that the inaction or the decision not to appoint a commission would provoke a challenge. I will not take you all the way through it, but at page 1200-1 you will see the dialogue. I summarize by asking:

However, in your view the provision itself is not susceptible to a charter challenge; is that what you are saying?

Mr. Fritz: As a litigant, I would not focus on the legislation itself, per se. I would focus on the action or inaction.

In other words, if the commission were not appointed, citizens would challenge under the Constitution.

Senator Lewis: Mr. Milliken, I am referring to what Senator Carstairs said with reference to leaving out the point about commissioners having to be appointed from a province, within the province. I think you have already dealt with that but I would just like to emphasize it.

It would appear that, as you have said, if the Speaker was to appoint a commissioner from outside the particular province, then, of course, that would give an opportunity for members to challenge that appointment.

Mr. Milliken: Yes, that is correct. Under the section of the bill dealing with Speakers' appointments, clauses 9(7) to 9(12), members can file a motion objecting, and in my view such an appointment would trigger precisely that. So while the amendment may be desirable, I suggest that it is not necessary because that provision is in the bill.

Senator Lewis: Then all the more reason to keep those provisions in 9(7) to (12)?

Mr. Milliken: Yes. Of course, the other thing is, if the Speaker has done such a good job — Speakers have always done a good job in appointing in the past — why oppose a residency requirement? Obviously they have chosen in accordance with the wishes of the electors in the provinces. They have always appointed someone from the provinces. They have had to do that. I presume they would continue to do exactly that, with the possibility of an override. I stress that it is a possibility, in accordance with this section.

Senator Lewis: It is a saving clause. There is another point I was going to mention. What would be the effect of eliminating the provision that allows for exceptions to the establishment of a boundaries commission for a province after a decennial census? What effect would the elimination of that provision have, cost-wise or otherwise?

[Traduction]

Plusieurs pages plus loin, plus précisément à la page 1200-1, il y a une discussion avec moi, et il semble que la question soit de savoir si la loi elle-même donnera lieu à des contestations fondées sur la Constitution ou bien si des mesures ou l'absence de mesures en vertu de la loi en amèneront. Le sénateur Fritz est d'avis que l'inaction ou la décision de pas nommer une commission pourrait donner lieu à une contestation. Je ne vais pas vous lire tout cela, mais vous trouverez l'essentiel de la discussion à la page 1200-1. Je résume en posant la question suivante:

Toutefois, à votre avis, la disposition elle-même ne risque pas d'être contestée en vertu de la Charte?

M. Fritz: En tant que plaideur, je ne mettrai pas l'accent sur la loi elle-même mais sur l'action elle-même, ou l'inaction.

En d'autres termes, si la Commission n'est pas nommée, les citoyens feront obstacle en invoquant la Constitution.

Le sénateur Lewis: Monsieur Milliken, j'aimerais revenir sur ce qu'a dit le sénateur Carstairs au sujet du fait de ne pas dire que les commissaires doivent être résidents de la province concernée. Je pense que vous avez déjà traité de cela, mais j'aimerais qu'on y revienne.

Il semblerait que, comme vous l'avez dit, si le Président de la Chambre nommait un membre de l'extérieur de la province, il s'exposerait au risque que des députés contestent la nomination.

M. Milliken: C'est exact. En vertu des paragraphes 9(7) à 9(12) du projet de loi, qui traitent de la nomination des commissaires par le Président de la Chambre, les députés peuvent déposer une motion d'opposition, et à mon sens, la nomination de personnes de l'extérieur de la province donnerait précisément lieu à cela. Par conséquent, bien que l'amendement soit souhaitable, je pense qu'il n'est pas nécessaire étant donné cette disposition du projet de loi.

Le sénateur Lewis: Raison de plus de garder les paragraphes 9(7) à 9(12), n'est-ce pas?

M. Milliken: Oui. Bien sûr, l'autre chose est que si le Président a fait un si bon travail (cela a toujours été le cas des Présidents de la Chambre jusqu'ici) pourquoi s'opposer à une exigence de résidence? Il est clair qu'ils ont toujours fait leur choix en tenant compte des désirs des électeurs des provinces concernées. Ils ont toujours nommé des résidents des provinces. Ils ont dû le faire. Et je suppose qu'ils continueraient de faire exactement la même chose, avec la possibilité de passer outre à une opposition. Je soulignerais que c'est là une possibilité, conformément à cet article.

Le sénateur Lewis: C'est un article de sauvegarde. Il y a autre chose que j'aimerais soulever. Quelles conséquences amènerait la suppression de la disposition prévoyant des exceptions à la constitution d'une commission pour une province après un recensement décennal? Quelles seraient les conséquences, sur le plan coûts, et cetera, de la suppression de cette disposition?

[Texte]

Mr. Milliken: Based on not having commissions established in Saskatchewan, Manitoba or P.E.I., which unless one was ordered would not happen under this bill based on current figures, the estimated savings are about \$1,100,000, not having those three commissions. I think the committee was of the view that certainly there could be a constitutional challenge, but who is likely to challenge if the boundaries are all within or close to acceptable limits? Who is going to complain? Is it going to be somebody in a large city complaining that they are under-represented?

That has not been a particular complaint in Manitoba, as we have heard from Senator Carstairs, and indeed seems to have been the experience with our own members. The complaints were that the large ridings were being made too big to be manageable.

Sure, Scarborough, where there were 250,000 people in one riding, complained, but those are grossly out of whack. Go to northern Ontario, where there are 75,000 people in the riding, and talk about switching to 15 per cent. Those people really complain because they will be greatly enlarged in ways that they regard as virtually unmanageable. Some of these large ridings — I am sure northern Manitoba is a perfect example of this, the riding of Churchill — are so big that travel for the Member of Parliament is exceedingly difficult. It is impossible for most members in some of these large ridings to visit every community even once during the year.

That if one problem that confronts us. We have tried to strike a balance that was acceptable to most MPs in choosing the 25 per cent rule. It is not because we do not disagree with the academic experts who say that on the basis of one vote, one person, it ought to be 15 per cent. Indeed, it ought to be 5 per cent if you are going to stick to that principle very rigidly, or even less. But we have to allow some tolerance.

The question is where to strike a balance. I think the committee in the end, and the house in the end, decided that the 25 per cent rule was fair and reasonable having regard to the geographic diversity of this country and the differences in size of some of the ridings, which are absolutely tremendous.

For example, Kenora-Rainy River is somewhere around one-third of Ontario, at least. I stand to be corrected. One my colleagues from that riding can tell us. However, it is an enormous area, absolutely enormous. A member usually travels in a private plane because many of the communities are quite inaccessible by any other means. Some of us in smaller urban ridings do not appreciate that fact; it is hard to imagine.

That is part of the reason for this rule. In provinces where no redistribution is ordered, such as in Prince Edward Island, we do not think there would be a challenge because we do not think anyone will want to challenge it; they will be quite accepting of the fact that the distribution of seats in that province is

[Translation]

M. Milliken: En l'absence de commissions pour la Saskatchewan, le Manitoba et l'Île-du-Prince-Édouard (et à moins que l'ordre en soit donné, cela ne se fera pas en vertu du projet de loi, s'il est adopté, si l'on s'appuie sur les chiffres actuels) les économies sont évaluées à environ 1 100 000 dollars. Voilà ce qui est économisé du fait que ces trois commissions n'existent pas. Je pense que le comité était d'avis qu'il pourrait certainement y avoir une contestation fondée sur la Constitution, mais qui va contester si les limites correspondent aux limites acceptables ou bien en sont très proches? Qui va se plaindre? Un résident d'une grosse ville va-t-il se plaindre d'être sous-représenté?

Cela n'a pas fait l'objet de plainte au Manitoba, d'après ce que nous a dit le sénateur Carstairs, et il semble qu'il en ait été de même du côté des députés. Lorsqu'il y a eu des plaintes, c'était que les gens estimaient que les grosses circonscriptions étaient trop grosses pour être gérables.

Bien sûr, Scarborough, qui regroupe 250 000 personnes, est venue se plaindre, mais ça ne colle pas. Allez dans le nord de l'Ontario, où il y a 75 000 personnes dans la circonscription, et parlez-leur de passer à 15 p. 100. Ces gens-là se plaignent parce qu'ils ne veulent pas voir leur circonscription élargie de façon à ne plus être gérable. Certaines de ces grosses circonscriptions (et la circonscription de Churchill, dans le nord du Manitoba, est sans doute un parfait exemple) sont si vastes que les déplacements du député sont très difficiles. La plupart des représentants élus de ces grosses circonscriptions ne parviennent même pas à se rendre une fois par an dans chacune des localités.

C'est là un problème auquel nous nous trouvons confrontés. Nous avons tenté, avec la règle des 25 p. 100, d'établir un équilibre qui soit acceptable pour la plupart des députés. Ce n'est pas que nous ne sommes pas d'accord avec les savants experts qui nous ont dit que selon la formule une personne, une voix, le pourcentage devrait être de 15. En fait, il devrait être de 5, voire moins encore, si vous allez appliquer de façon très stricte ce principe. Il nous faut néanmoins prévoir une certaine tolérance.

La question est de savoir quel équilibre établir. Je pense qu'au bout du compte le comité et la Chambre ont décidé que la règle des 25 p. 100 était juste et raisonnable étant donné la diversité géographique du pays et les différences énormes dans la taille des circonscriptions.

Par exemple, la circonscription de Kenora-Rainy River représente au moins le tiers de l'Ontario. Vous me corrigerez si j'ai tort, mais c'est là mon impression. Un de mes collègues de la circonscription pourra vous le confirmer. De toute façon, sa superficie est absolument gigantesque. Le député se déplace en règle générale en avion privé car la plupart des localités ne sont pas accessibles autrement. Certains d'entre nous qui avons de petites circonscriptions urbaines ont du mal à comprendre cela; c'est difficile à imaginer.

Cela explique en partie cette règle. Dans les provinces où aucune redistribution des sièges n'est ordonnée, comme l'Île-du-Prince-Édouard, nous ne pensons pas qu'il y aurait de contestation car nous nous imaginons mal que quelqu'un veuille contester; la population sera tout à fait d'accord avec la distribution des sièges

[Text]

satisfactory. It may not be perfect, but it is satisfactory. That is always going to be the test: it will never be perfect for everyone.

Senator Lewis: I suppose, also, trying to keep the size of the House of Commons under control; not letting it get too big.

Mr. Milliken: Remember, the redistribution will not occur in a province only if there are no changes in the number of seats in the province and the degree of variance from the provincial quotient is below the stated minimum. Hence, there are two tests. If there is a change in the number of seats, it is automatic.

Senator Lewis: Yes. And, of course, that is not the committee's concern at this stage.

Mr. Milliken: No, not particularly. We kept the previous rule which resulted in a fairly slow growth, and that was another point of disagreement. But it is not an issue that is dealt with in this bill.

Senator Lynch-Staunton: Mr. Milliken, other than a non-resident being named to the commission being challenged, the Speaker's decision on that being challenged, what other examples can you give us where a Speaker's decision on a nomination could be challenged, which would have led to this clause being introduced in the bill?

Mr. Milliken: I do not have any specific nomination in view, but if the Speaker nominated someone who had a particular bias against parties in the House of Commons, or who had exhibited a particular bias in the way boundaries had been drawn, or who had been on a previous commission where the principles upon which the commission had proceeded were unacceptable to the members, I can see there might be objection. That is the kind of situation I would envisage. I, frankly, do not think this will be used very often; that is my guess.

Senator Lynch-Staunton: I hope not, because I believe your rules, unlike ours, do not allow a Speaker's ruling to be challenged.

Mr. Milliken: That is correct.

Senator Lynch-Staunton: And here you are introducing in a bill the equivalent of a ruling being challenged.

Mr. Milliken: A nomination. It is an appointment.

Senator Lynch-Staunton: A decision, then, a nomination which is a challenge to the authority of the Speaker, which is not an insignificant decision when the Speaker has so much authority in the House of Commons. It implies that the Speaker, to be on the safe side, would directly or indirectly consult with the parties before making his nomination. In effect, what you are introducing here is an indirect control of the nomination process by the House of Commons.

Mr. Milliken: Yes. As it now has by having its Speaker make that selection.

Senator Lynch-Staunton: The Speaker and the Chief Justice in each province, I believe.

[Traduction]

dans la province. Ce n'est peut-être pas parfait, mais c'est satisfaisant. Ce sera toujours là le critère: ce ne sera jamais parfait pour tout le monde.

Le sénateur Lewis: Je suppose que l'autre aspect c'est que l'on veut contenir la taille de la Chambre des communes; il ne faudrait pas que la Chambre prenne trop d'ampleur.

M. Milliken: N'oubliez pas qu'il n'y aura pas redécoupage dans une province s'il n'y a pas de changement dans le nombre de sièges et si l'écart par rapport au quotient électoral est inférieur au minimum requis. Il y a donc deux critères. S'il y a un changement dans le nombre de sièges, c'est automatique.

Le sénateur Lewis: Oui. Et, bien sûr, cela n'occupe pas le comité à cette étape-ci.

M. Milliken: Non, pas particulièrement. Nous avons conservé l'ancienne règle qui a donné lieu à une croissance relativement lente, et c'était là un autre sujet de désaccord. Mais ce n'est pas une question qui est abordée dans le projet de loi.

Le sénateur Lynch-Staunton: Monsieur Milliken, en dehors d'une contestation pour nomination d'un non-résident, quels autres exemples pourriez-vous nous donner de nominations du Président de la Chambre qui pourraient être contestées et qui auraient motivé l'insertion de cet article dans le projet de loi?

M. Milliken: Je ne pourrais vous citer aucun cas en particulier, mais si le Président nommait une personne qui avait un préjugé négatif à l'égard de certains partis à la Chambre ou qui avait manifesté des préjugés dans l'établissement de limites de circonscriptions électorales ou qui avait participé à une commission qui aurait appliqué des principes que les députés auraient jugés inacceptables, j'imagine qu'il pourrait y avoir des objections. C'est le genre de situation que je pourrais envisager. Mais, bien franchement, je ne pense pas que cela intervienne bien souvent. C'est ce que je pense.

Le sénateur Lynch-Staunton: J'espère que non, car je pense que votre Règlement, comme le nôtre, ne permet pas que l'on conteste une décision du Président.

M. Milliken: C'est exact.

Le sénateur Lynch-Staunton: Et voici que vous mettez dans le projet de loi l'équivalent de la contestation d'une décision.

M. Milliken: C'est une nomination.

Le sénateur Lynch-Staunton: La contestation d'une décision ou d'une nomination, si vous préférez, est une remise en question de l'autorité du Président de la Chambre, et ce n'est pas peu de chose, lorsqu'on sait quelle autorité a le Président de la Chambre. Cela laisse entendre que le Président, pour être bien sûr de lui, consultera directement ou indirectement les partis avant de faire ses nominations. Ce que vous introduisez ici, en définitive, c'est un contrôle indirect du processus des nominations par la Chambre des communes.

M. Milliken: Oui. Et c'est le cas à l'heure actuelle du fait que le Président fasse ce choix.

Le sénateur Lynch-Staunton: Le Président et le juge en chef dans chaque province, il me semble.

[Texte]

Mr. Milliken: The Chief Justice is still in place under the current rules.

Senator Lynch-Staunton: Right. Their nominations cannot be challenged.

Mr. Milliken: No. They have to choose from a very select list. They have to choose from the judges on their court. There is no discretion; they cannot go outside that. The Speaker can go anywhere he wishes in making his selection. It could be a professor, it could be a man or woman off the street. It could be anybody. There are no criteria laid down.

Senator Lynch-Staunton: Has there been a problem with Speakers' choices that would lead this new clause to be brought in?

Mr. Milliken: As I indicated, I think that some members in some provinces felt that the selections had been unwise in the past and I think that they felt there should be an opportunity for the members of the house to have some input, however limited.

As I say, I do not think this is one that would be used very often because, as you can see, not only do 20 members have to sign to force the debate, but there has to be a majority vote at that point. Hence, it is not a case of there being some frivolous objection. I think there would have to be an objection that met with support from a large number of the members of the House of Commons.

Senator Lynch-Staunton: So you are really arguing in favour of Senator Murray when you say that you do not see this provision being implemented, or being used.

Mr. Milliken: I do not see it being used very often, but I think it is a check. It makes the Speaker think twice before he makes the appointment.

Senator Lynch-Staunton: It will make him think that he had better name someone who is amenable to the House of Commons or else he is in trouble.

Mr. Milliken: Yes.

Senator Lynch-Staunton: The purpose of this is to make sure that at least one of the three representatives in each province is sympathetic to the vested interests of the elected members, the majority of the elected members.

Mr. Milliken: Yes.

Senator Lynch-Staunton: Hence, he was, in effect, a government nominee.

Mr. Milliken: One can only assume that the Speaker would do that now, since the Speaker himself is an elected member of the House of Commons. I do not think it makes a big change. What it does is gives the other members of the house some say, however modest, in the process.

Senator Lynch-Staunton: It is certainly more than modest. Twenty members is not hard to find to at least launch the appeal and the debate.

[Translation]

M. Milliken: Le juge en chef est toujours en place en vertu des règles actuelles.

Le sénateur Lynch-Staunton: C'est exact. Ces nominations ne peuvent pas être contestées.

M. Milliken: Non. Il doit choisir à partir d'une liste très restreinte. Il doit choisir parmi les juges de sa cour. Il n'y a pas de pouvoir discrétionnaire; il ne peut pas aller chercher des candidats ailleurs. Or, le Président peut aller ailleurs s'il le veut. Il peut faire appel à un professeur, ou à un simple citoyen. Ça peut être n'importe qui. Il n'y a pas de critères établis.

Le sénateur Lynch-Staunton: Y a-t-il eu par le passé, avec les choix des Présidents, des problèmes tels que cette nouvelle disposition est nécessaire?

M. Milliken: Comme je l'ai déjà dit, les députés de certaines provinces ont trouvé que certains choix avaient par le passé été mal avisés et je pense qu'ils souhaitaient que les députés aient la possibilité, aussi limitée soit-elle, d'intervenir.

Comme je l'ai dit, je ne pense pas que l'on recourra très souvent à cette disposition car, comme vous pouvez le voir, non seulement il faut que 20 députés signent pour qu'il y ait débat, mais il faut à cette étape-là qu'il y ait un vote majoritaire. Il ne s'agira donc pas du tout d'objections frivoles. Je pense qu'il faudrait que l'objection soit appuyée par un grand nombre de députés.

Le sénateur Lynch-Staunton: Vous plaidez donc en vérité la cause du sénateur Murray lorsque vous dites que vous ne pensez pas que cette disposition sera invoquée ou utilisée.

M. Milliken: Je ne pense pas qu'on s'en serve bien souvent, mais je pense que cela constitue une certaine garantie. Cela oblige le Président de la Chambre à y réfléchir à deux fois avant de faire une nomination.

Le sénateur Lynch-Staunton: Cela l'amènera à se dire qu'il ferait mieux de nommer quelqu'un qui conviendra à la Chambre des communes, sans quoi il aura des problèmes.

M. Milliken: Oui.

Le sénateur Lynch-Staunton: L'objet de cela est de veiller à ce qu'au moins un des trois représentants de chaque province soit sensible aux intérêts directs des représentants élus, de la majorité des représentants élus.

M. Milliken: Oui.

Le sénateur Lynch-Staunton: Et cette personne est donc en fait nommée par le gouvernement.

M. Milliken: L'on ne peut que supposer que c'est déjà le cas, étant donné que le Président lui-même est élu par la Chambre des communes. Je ne pense pas que cela change grand-chose. Cela donne cependant aux autres députés la possibilité, aussi modeste soit-elle, d'avoir leur mot à dire dans le processus.

Le sénateur Lynch-Staunton: C'est certainement plus que modeste. Il n'est pas difficile de trouver 20 députés pour lancer l'appel et le débat.

[Text]

Mr. Milliken: Yes, but you then have to get a majority to vote. The very fact of a debate does not nullify the appointment.

Senator Lynch-Staunton: No Speaker would like to see his decisions challenged. If he is a practical person, he will see that his nominees are accepted by the majority in advance. That is the real purpose of this. Hence, in effect, the independence of the commissions, or one-third anyway, is seriously tested by this.

Mr. Milliken: I do not agree, senator. I think that the commissions remain very independent because the appointment is one that is acceptable to all parties in the House of Commons. It would have to be or it would trigger the objection. I think that is not one that indicates particular vested interest. On the contrary, I think it represents someone who is acceptable to a broad spectrum of political interests represented in that house and are the ones who are very significantly involved in the process.

Senator Lynch-Staunton: I thought the whole purpose of this exercise was to set up a system and a process which is and can be as independent as possible from those who are directly affected by it.

Mr. Milliken: If that were the case, we would not have appointments by the Speaker at all. We do.

Senator Lynch-Staunton: I am not arguing for or against the appointments by the Speaker. I am just asking you to convince me that some nominations can be challenged by the house successfully if they do not meet the particular interests of the majority of the house.

Mr. Milliken: Once the appointments are made, of course, the commission is entirely independent. That is the point. They are able to do whatever they want. There are no restrictions aside from the legislation. There are guidelines; they can be interpreted in different ways.

Who is going to challenge the interpretation of the commissions as long as they give reasonable reasons in their reasoning, which they are required now to give? Once they give that, their boundaries are beyond challenge and no one has suggested otherwise. I am sure none of your experts suggested that the commissions' reasons were beyond challenge.

We have taken away any special privilege to Members of Parliament in making submissions to these commissions. They will be treated as members of the public in that regard, so the commissions are free and independent. What is happening is that the house will have some say in the selection of the persons to ensure that the people who are selected are ones who have a reasonable grasp of the issues in redistribution, and we hope to get very good people.

[Traduction]

M. Milliken: Oui, mais il faut ensuite obtenir la majorité. Le fait qu'il y ait un débat ne vient pas automatiquement annuler la nomination.

Le sénateur Lynch-Staunton: Aucun Président de la Chambre n'aimerait voir ses décisions contestées. Si le Président est une personne pratique, il veillera à ce que ses choix soient acceptés à l'avance par la majorité. C'est là le véritable objet de cette disposition. L'indépendance des commissions, en tout cas du tiers des commissaires, est sérieusement compromise par ceci.

M. Milliken: Sénateur, je ne suis pas d'accord. Je pense que les commissions demeurent très indépendantes car la nomination doit être acceptée par tous les partis de la Chambre. C'est la condition, sans quoi il y aura des objections. Je ne pense pas qu'il s'agisse ici de protéger des intérêts directs. Bien au contraire, l'important est que la nomination soit jugée acceptable par une vaste gamme d'intérêts politiques représentés à la Chambre, et ce sont les défenseurs de ces différents intérêts qui seront ceux qui participeront au processus.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je pensais que tout l'objet de cet exercice était d'établir un système et un processus qui soient et qui puissent être aussi indépendants que possible de ceux qui en sont directement touchés.

M. Milliken: Si c'était le cas, les nominations ne seraient pas du tout faites par le Président de la Chambre. Or, c'est ce qui se passe.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je ne plaide ni pour ni contre le fait que les nominations relèvent du Président de la Chambre. Je vous demande tout simplement de me convaincre qu'il sera possible pour la Chambre d'annuler certaines nominations si celles-ci ne correspondent pas aux intérêts de la majorité de la Chambre.

M. Milliken: Une fois les nominations faites, bien sûr, la commission est entièrement indépendante. C'est là l'essentiel. Les commissions pourront faire ce qu'elles veulent. Il n'y a pas d'autres restrictions en dehors de ce qui est prévu dans la loi. Il y a des lignes directrices, mais celles-ci peuvent être interprétées de différentes façons.

Qui va contester l'interprétation donnée par les commissions tant et aussi longtemps qu'elles appuient leur raisonnement sur des motifs raisonnables, ce qu'elles sont déjà tenues de faire? Et une fois qu'elles ont donné leurs raisons, les limites ne peuvent pas être contestées et personne n'a jamais dit le contraire. Je suis certain qu'aucun de vos experts n'a dit que les motifs donnés par les commissions ne pourraient pas être contestés.

Nous avons supprimé tout privilège particulier dont auraient joui les députés intervenant devant ces commissions. Les députés seront sur ce plan traités de la même façon que M. et Mme Tout le monde, afin que les commissions soient libres et indépendantes. Ce qui se passe, c'est que la Chambre aura un mot à dire sur le choix des personnes afin d'assurer que celles-ci comprennent bien les enjeux de la redistribution des sièges et fassent, on l'espère, du bon travail.

[Texte]

Senator Lynch-Staunton: We agree that the input of the majority in the house in the map-making process will be much stronger under this proposed law than it is presently.

Mr. Milliken: Of all members of the house.

Senator Lynch-Staunton: Well, the majority.

Mr. Milliken: If, as you say, the Speaker does not want a challenge, he is not going to name someone who is going to provoke the challenge. He is going to promote someone who is acceptable to all parties.

Senator Lynch-Staunton: Not necessarily.

Mr. Milliken: If he were going to promote someone who is acceptable only to the majority, it would undoubtedly provoke a challenge, and you just said, yourself, that the Speaker would not want a challenge. I agree with you that he would not. He will consult; he will consult widely and appoint someone who is acceptable to all parties, and that was the reason for accepting this clause.

Senator Lynch-Staunton: We can come back on that. Thank you, Mr. Milliken.

Senator Nolin: Reading clause 19, Mr. Milliken, I understand that you have adopted a new principle and it is paramount in the process, the effective representation idea.

Mr. Milliken: Right.

Senator Nolin: I presume that the house committee read thoroughly the Supreme Court decision, the decision of Judge McLachlin?

Mr. Milliken: That is correct.

Senator Nolin: I would like to read some quotes from that decision. I do not know if you have it in front of you.

Mr. Milliken: The decision?

Senator Nolin: Yes.

Mr. Milliken: No, I have not.

Senator Nolin: Page 184, "absolute parity is impossible." I think we must agree on that. "It is impossible to draw boundary lines which ..." She gives a lot of explanation as to why it is impossible.

Secondly, such relative parity...

She introduced the notion of relative parity.

...as may be possible of achievement may prove undesirable because it has the effect of detracting from the primary goal of effective representation.

It goes on to say:

Factors like geography, community history, community interests and minority representation may need to be taken into account to ensure that our legislative assemblies effectively represent the diversity of our social mosaic.

[Translation]

Le sénateur Lynch-Staunton: Nous convenons que la participation de la majorité de la Chambre dans le redécoupage des circonscriptions électorales sera beaucoup plus forte avec la nouvelle loi qu'elle ne l'est à l'heure actuelle.

M. Milliken: De tous les députés à la Chambre.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je dirais la majorité.

M. Milliken: Si, comme vous le dites, le Président veut éviter une contestation, il ne va pas nommer quelqu'un qui va en provoquer une. Il va vouloir choisir des personnes qui seront jugées acceptables par tous les partis.

Le sénateur Lynch-Staunton: Pas forcément.

M. Milliken: S'il retenait une personne qui ne serait acceptable qu'aux yeux de la majorité, cela provoquerait vraisemblablement une contestation, et vous venez tout juste de dire que le Président voudrait éviter cela. Je suis d'accord avec vous là-dessus. Il consultera; il fera de vastes consultations et il choisira quelqu'un qui sera accepté par tous les partis, et c'est là la raison pour laquelle cet article a été adopté.

Le sénateur Lynch-Staunton: Nous pourrions y revenir. Merci, monsieur Milliken.

Le sénateur Nolin: Monsieur Milliken, j'ai lu l'article 19 et, si j'ai bien compris, vous avez adopté un nouveau principe qui est d'une importance capitale dans tout ce processus: celui de la représentation effective.

M. Milliken: C'est exact.

Le sénateur Nolin: Je présume que le comité de la Chambre a lu attentivement la décision de la Cour suprême, celle du juge McLachlin?

M. Milliken: C'est exact.

Le sénateur Nolin: J'aimerais vous en lire certains passages. J'ignore si vous avez le texte devant vous.

M. Milliken: De la décision?

Le sénateur Nolin: Oui.

M. Milliken: Non, je ne l'ai pas.

Le sénateur Nolin: On peut lire, à la page 184 «la parité absolue est impossible». Je pense qu'il nous faut être d'accord avec cela. «Il n'est pas possible de fixer les limites des circonscriptions de façon à...». La juge McLachlin explique longuement pourquoi cela est impossible.

Deuxièmement, la parité relative...

Elle évoque la notion de parité relative.

...qu'il est possible d'atteindre peut ne pas être souhaitable si elle a pour effet de détourner du but principal, qui est la représentation effective.

Elle poursuit en disant:

Des facteurs tels les caractéristiques géographiques, l'histoire et les intérêts de la collectivité et la représentation des groupes minoritaires peuvent devoir être pris en considération si l'on veut que nos assemblées législatives

[Text]

That is on page 184, the last paragraph. All right?

Mr. Milliken: Yes.

Senator Nolin: I go to page 185, the first paragraph:

It emerges therefore that deviations from absolute voter parity may be justified on the grounds of practical impossibility or the provision of more effective representation. Beyond this, dilution of one citizen's vote as compared with another's should not be countenanced.

Do I understand from reading that decision and those quotes from the decision that effective representation is paramount? You have stated that in clause 19. To agree, or to accept deviation from absolute parity, the commission shall look into specific conditions, and she is establishing some of those conditions. Also, she is saying that it is not limited. If you read this plus the condition that was in the Saskatchewan act, you can get a feeling of which conditions are acceptable to the Supreme Court.

There is no reference to the 25 per cent. She refers to the 25 per cent in her decision, but it is not a condition. The 25 per cent is not a condition. The only conditions are geography, history and community of interest. That is it. When I read the rest of clause 19 of your bill, there is a lot more than only the condition that she refers to in her decision. How do you explain that?

Mr. Milliken: First of all, the decision itself held that the 25 per cent rule was not, per se, a violation of this principle.

Senator Nolin: She did not say that. She was not asked that.

Mr. Milliken: The act that was being challenged had a 25 per cent rule in it, as I recall — I stand to be corrected — and she said that the act was a valid statute.

Senator Nolin: Yes.

Mr. Milliken: So she may not have said it in her words, but the decision was, in effect, to approve it. I cannot cite you chapter and verse from the decision where she said it, but I know the effect of the decision of the court was to validate a 25 per cent deviation rule in a statute.

Senator Nolin: On what ground do we accept deviation? That is exactly what I read you.

Mr. Milliken: Yes.

Senator Nolin: If there is no such condition, if you do not meet such a test of geographical history, community of interest, and in French it said —

À part cela, l'affaiblissement du vote d'un citoyen comparativement à celui d'un autre ne devrait pas être toléré.

[Traduction]

représentent effectivement la diversité de notre mosaïque sociale.

Cela se trouve au dernier paragraphe de la page 184. D'accord?

M. Milliken: Oui.

Le sénateur Nolin: Je passe maintenant au premier paragraphe de la page 185:

Il se fait donc que des dérogations à la parité électorale absolue peuvent se justifier en présence d'une impossibilité matérielle ou pour assurer une représentation plus effective. À part cela, l'affaiblissement du vote d'un citoyen comparativement à celui d'un autre ne devrait pas être toléré.

Dois-je comprendre, à la lecture de cette décision et de ces citations, que la représentation effective est le premier critère? C'est ce que vous dites à l'article 19. Pour accepter un écart par rapport à la parité absolue, la commission doit tenir compte de certaines conditions, et la juge McLachlin en établit certaines. Elle dit par ailleurs que cela n'est pas limité. Si vous lisez cela, plus la condition énoncée dans la loi de la Saskatchewan, cela vous donne une idée des conditions qui sont jugées acceptables par la Cour suprême.

La juge ne fait aucunement état des 25 p. 100. Elle parle des 25 p. 100 dans ses décisions, mais ce n'est pas une condition. La règle des 25 p. 100 n'est pas une condition. Les seules conditions sont les caractéristiques géographiques, l'histoire et les intérêts de la collectivité. C'est tout. Lorsque je lis le reste de l'article 19 de votre projet de loi, je vois qu'il y a là beaucoup plus que la seule condition dont elle parle dans sa décision. Comment expliquez-vous cela?

M. Milliken: Tout d'abord, la décision elle-même stipule que la règle des 25 p. 100 n'est pas en soi une violation de ce principe.

Le sénateur Nolin: La juge McLachlin n'a pas dit cela. Ce n'est pas la question qui lui a été soumise.

M. Milliken: Si je me souviens bien (et vous me corrigerez si j'ai tort) la loi qui était contestée comportait une règle de 25 p. 100 et elle a dit que cette loi était un texte réglementaire valide.

Le sénateur Nolin: Oui.

M. Milliken: Elle ne l'a peut-être pas dit explicitement, mais sa décision a eu pour effet de l'approuver. Je ne peux pas vous renvoyer à un passage ou à une ligne en particulier, mais je sais que la décision de la Cour a eu pour effet de valider la règle d'un écart de 25 p. 100 dans un texte de loi.

Le sénateur Nolin: Sur quelle base acceptons-nous cet écart? C'est précisément ce que je vous ai lu.

M. Milliken: Oui.

Le sénateur Nolin: S'il n'y a pas de condition, si vous ne satisfaites pas le critère en matière de caractéristiques géographiques, d'histoire ou d'intérêts de la collectivité, et en français on lit ceci...

Beyond this, dilution of one citizen's vote as compared with another's should not be countenanced.

[Texte]

M. Milliken: Oui, mais regardez les sous-paragraphes à l'article 19 du projet de loi. Je regarde l'article 19(b).

b) elle prend en considération les éléments suivants dans la détermination de limites satisfaisantes pour les circonscriptions électorales:

(i) la communauté d'intérêts,

Les mêmes mots sont dans la décision de madame McLachlin.

(ii) le souci de faire en sorte que la superficie des circonscriptions dans les régions peu peuplées, rurales ou septentrionales de la province ne soit pas trop vaste,

Je regarde encore une fois la décision à la page 184:

Des facteurs tels les caractéristiques géographiques,

C'est la même chose.

Senator Nolin: I do not argue at all with subclause (b).

It is not that.

Mr. Milliken: Which one?

Senator Nolin: Clause 2(a). Why do you include all this when you say, in French:

(2) Pour la rédaction de son rapport, la commission applique, sous réserve des paragraphes (1) et (3), les principes suivants:

Senator Nolin: It is a principle, the deviation. It should not be a principle. The paramount principle is effective representation.

Mr. Milliken: Right.

Senator Nolin: Plus 2(b).

Mr. Milliken: Yes.

Senator Nolin: And that should be all.

Mr. Milliken: Clause 2(a) is simply deciding the number of seats, the 25 per cent rule.

Senator Nolin: It is not a principle. If I understand the decision correctly, it means the commission tried to draw a map which tried to give all voters the same right.

Mr. Milliken: Yes.

Senator Nolin: In most cases it is impossible, for all kinds of reasons, and she lists the reasons. So you can depart from equal representation to effective representation by applying those conditions that she set out in the decision. The limit of deviation is the Saskatchewan act, our actual act, and your bill: 25 per cent. That is the limit of deviation acceptable, but it is not a principle. The principle is trying to achieve equality. If it is impossible, here is the condition why it is impossible.

Mr. Milliken: The words are right there in (a).

Senator Murray: One of our witnesses suggested that we should, rather than reduce the maximum deviation from 25 per cent to 15 per cent, have no maximum deviation at all, just leave the one principle in there. The population of each

[Translation]

Mr. Milliken: Yes, but look at the paragraphs of clause 19 of the bill. I am looking at paragraph 19(b).

(b) the commission shall consider the following in determining reasonable electoral district boundaries:

(i) community of interest,

The same words are in Judge McLachlin's decision.

(ii) a manageable geographic size for districts in sparsely populated, rural or northern regions of the province,

I am looking again at the decision, on page 184:

Factors like geography,

It is the same thing.

Le sénateur Nolin: Je ne conteste aucunement le paragraphe b).

Ce n'est pas cela.

M. Milliken: Lequel alors?

Le sénateur Nolin: Le paragraphe 2 a). Pourquoi incluez-vous tout cela lorsque vous dites en français:

(2) In preparing a report each commission for a province shall, subject to subsections (1) and (3), be governed by the following rules:

Le sénateur Nolin: C'est un principe, l'écart. Ça ne devrait pas être un principe. Le principe suprême, le premier critère, c'est la représentation effective.

M. Milliken: C'est exact.

Le sénateur Nolin: Auquel vient s'ajouter le paragraphe 2 b).

M. Milliken: Oui.

Le sénateur Nolin: Et ce devrait être tout.

M. Milliken: Le paragraphe 2 a) ne décide que du nombre de sièges, c'est la règle des 25 p. 100.

Le sénateur Nolin: Ce n'est pas un principe. Si j'ai bien compris la décision, la commission a essayé de tracer une carte qui tentait de donner le même droit à tous les électeurs.

M. Milliken: Oui.

Le sénateur Nolin: Dans la plupart des cas, c'est impossible, pour toutes sortes de raisons, et la juge McLachlin en fait la liste. On peut donc s'écarter de la représentation égale en faveur de la représentation effective en appliquant les conditions énoncées dans sa décision. La limite de cet écart dans la loi de la Saskatchewan, dans la loi actuelle et dans le projet de loi, c'est 25 p. 100. C'est là l'écart maximal acceptable, mais ce n'est pas un principe. Le principe, c'est de viser l'égalité. Si cela est impossible, il y a des conditions.

M. Milliken: Les mots sont là, au paragraphe a).

Le sénateur Murray: Un des témoins que nous avons entendus a recommandé qu'au lieu de ramener l'écart maximal de 25 à 15 p. 100, nous ne donnions aucun maximum et laissions tout simplement ce seul principe. La population de chaque circonscrip-

[Text]

electoral district shall, as closely as is reasonably possible, correspond to the quota, and then oblige every commission to justify any deviation starting at 1 on up, but not put any maximum in. That was suggested by one witness. Another witness suggested that it is still preferable to have a benchmark, so long as it is not regarded as a licence.

Mr. Milliken: We require justification, in the bill now, for the boundaries they draw. The principle as stated in (a) is that they stay as close as possible to the electoral quota. That is already in the act, in (a). If they are going to deviate, we said that they may not go beyond a 25 per cent deviation, which we believe is in accordance with the law as laid down in the case you have just referred to.

That part of it is not a major change. In fact, I think those words have been in the statute for some years, as I recall. I do not think we have changed that.

Senator Nolin: The decision of Justice McLachlin was, in my opinion, good.

Mr. Milliken: We agree.

Senator Nolin: That is, on the 25 per cent. It was a good decision because she stated clearly that the principle is effective representation.

Mr. Milliken: Yes.

Senator Nolin: Trying to achieve that is trying to give everybody the same value of a vote, but trying to it is probably impossible, and she stated all the reasons why we should depart from trying that.

Mr. Milliken: And those are the reasons we have set out in this bill.

Senator Nolin: Unless we meet those conditions, the process is not good and is violating section 3 of the Charter. That is her decision. I think that when you include, as a principle, the deviation of 25 per cent — it can be 15, 25 — the deviation cannot be a principle and should be only stated as a limit. The principle is effective representation plus the condition of geographical history and community of interest. That is the principle.

Mr. Milliken: I fully agree, and the principle is stated in the bill. I will read in clauses 19(1) and 19(2):

a) le partage de la province en circonscriptions électorales et la désignation de limites de celles-ci se font de manière que l'écart entre le chiffre de la population de chacune des circonscriptions et le quotient obtenu en application des sous-alinéas (i) ou (ii), selon le cas, ne soit jamais de plus de vingt-cinq pour cent du quotient:

The Chairman: Who said that?

Mr. Milliken: It is in the bill. They have taken the words almost out of my mouth! I know it sounds very much like the learned judge, Mr. Chairman. We did try to follow along with

[Traduction]

tion électorale correspondra dans toute la mesure du possible au quotient... et chaque commission est tenue de justifier tout écart à partir de 1, mais sans qu'il y ait de maximum. C'est ce qui a été recommandé par un témoin. Un autre témoin a maintenu qu'il était préférable d'avoir un repère, à condition que ce ne soit pas considéré comme un droit automatique.

M. Milliken: Le projet de loi, dans son libellé actuel, exige des justifications des limites tracées. Le principe énoncé au paragraphe a) est que les commissaires se tiennent aussi près que possible du quotient électoral. C'est déjà contenu au paragraphe a). S'il y a un écart, ce que nous avons dit c'est que celui-ci ne doit pas être supérieur à 25 p. 100, ce qui est selon nous conforme à la loi telle qu'elle a été maintenue dans l'affaire dont vous venez de nous parler.

Il ne s'agit pas là d'un gros changement. En fait, si je me souviens bien, ces expressions figurent depuis quelques années dans le texte de loi. Je ne pense pas que nous ayons changé cela.

Le sénateur Nolin: La décision de la juge McLachlin était selon moi bonne.

M. Milliken: Nous sommes d'accord avec vous là-dessus.

Le sénateur Nolin: C'est-à-dire sur les 25 p. 100. C'était une bonne décision, car la juge a clairement énoncé que le principe, c'est la représentation effective.

M. Milliken: Oui.

Le sénateur Nolin: Essayer de réaliser cela, c'est essayer d'accorder au vote de chacun la même valeur, mais c'est sans doute chose impossible, et la juge donne toutes les raisons pour lesquelles nous ne devrions pas tenter de le faire.

M. Milliken: Et ce sont les raisons que nous avons énoncées dans ce projet de loi.

Le sénateur Nolin: Si ces conditions ne sont pas remplies, le processus est invalide et contraire à l'article 3 de la Charte. Voilà la décision du juge. Je pense que s'agissant de l'écart de 25 p. 100 (ce pourrait être 15, ce pourrait être 25) ce dernier ne peut être considéré comme un principe, uniquement comme un plafond. Le principe, c'est une représentation effective, plus la condition de la communauté géographique, historique et d'intérêts. Voilà le principe.

M. Milliken: Je suis tout à fait d'accord et le principe est énoncé en toutes lettres dans le projet de loi. Je vous lis les paragraphes 19(1) et 19(2):

(a) le partage de la province en circonscriptions électorales et la désignation de limites de celles-ci se font de manière que l'écart entre le chiffre de la population de chacune des circonscriptions et le quotient obtenu en application des sous-alinéas (i) ou (ii), selon le cas, ne soit jamais de plus de vingt-cinq pour cent du quotient:

Le président: Qui a dit cela?

M. Milliken: C'est dans le projet de loi. Ils m'ont presque enlevé les mots de la bouche! Je sais que cela sonne comme si cela avait été écrit par le vénérable juge, monsieur le président.

[Texte]

some care. We wanted the bill beyond any possible challenge, and we have done, I think, an admirable job in this section.

The French version is not as clear as the English, because the English says:

The division of the province into electoral districts and the description of the boundaries thereof shall proceed on the basis that the population of each electoral district in the province as a result thereof shall, as closely as is reasonably possible, correspond to the electoral quota ...

Senator Nolin: It is like clause 19(1). I prefer the English version. I prefer the word "paramount". I still need to be convinced that the deviation of 25 per cent is not a principle.

Le sénateur Prud'homme: Je vous remercie, monsieur le président.

J'ai suivi (monsieur Milliken doit le savoir) avec beaucoup d'attention les délibérations à la Chambre des communes. J'ai participé depuis 30 ans à ce processus et je serai donc assez bref.

Je regrette que nous n'ayons pas accepté le premier projet de loi. Je trouve que ce nouveau projet de loi est inutile, insensé et dispendieux. Nous connaissons tous maintenant la motivation de ce deuxième projet de loi. La panique s'est emparée de nouveaux députés lorsqu'ils ont vu que leur comté disparaissait comme si leur comté était une possession personnelle.

Senator Prud'homme: I have always liked the old system. I am very conservative in matters pertaining to that. Nobody can answer this and that is why I put the question: What is the true motivation of having backed off on the first law that was good? The Speaker used to consult. Let us not fool around; by experience, we know. You are talking to two experts on these matters, Senator Nolin and myself.

Surely there was consultation before as to who would be the commissioner. There has never been a problem. The public was invited. The members could go to court. I went to court three times. And I won. So why would we not proceed the same way this time? Just because some members lost their cool and there was not seniority enough to recall them. It has been done before. And don't worry, you have a chance to go to court. You have a chance, if you are not happy with the decision of the court, to go to the committee ultimately.

I do not have much criticism, except later on in one article. I think it is a very costly mistake. I will ask you — to be on record; and I am not blaming you: What is the cost of this new exercise compared to what it would have been if we would have accepted the first project that could be law today? And, you know, when I ask a question I usually have the answer.

[Translation]

Nous avons essayé de coller à son jugement. Nous voulions que le projet de loi ne prête à aucune contestation et je pense que nous avons fait un travail admirable dans cet article.

La version française n'est pas aussi claire que l'anglaise, car elle se lit ainsi:

Le partage de la province en circonscriptions électorales et la désignation des limites de celles-ci se font de manière que l'écart entre le chiffre de la population de chacune des circonscriptions et le quotient obtenu en application des sous-alinéas 1 ou 2, selon le cas, ne soit jamais plus de 25 p. 100 du quotient [...]

Le sénateur Nolin: C'est comme le paragraphe 19(1). Je préfère la version anglaise. Je préfère le terme «paramount». Je ne suis toujours pas convaincu que l'écart de 25 p. 100 n'est pas un principe.

Senator Prud'homme: Thank you, Mr. Chairman.

As Mr. Milliken must know, I followed the deliberations of the House of Commons very attentively. I participated in that process for 30 years; I shall be quite brief.

I regret that we did not accept the first bill. I find this new bill pointless, senseless and expensive. We all know now what is behind this second bill. New MPs were panic-stricken when they saw their constituencies disappearing, as if their constituencies were personal possessions.

Le sénateur Prud'homme: J'ai toujours apprécié l'ancien système. Je suis très conservateur dans tout ce domaine. Nul ne peut me donner la raison et c'est pourquoi je pose la question. Quelle est la raison réelle qui fait que l'on modifie la première loi, qui était bonne? Le Président avait coutume de procéder à des consultations. Il ne faut pas prendre de liberté dans ce domaine, nous le savons d'expérience. Vous parlez à deux experts de ces questions, le sénateur Nolin et moi-même.

Auparavant, il y avait toujours des consultations sur le choix des membres de la commission. Il n'y a jamais eu de problème. Le public était invité. Le député pouvait se pourvoir en justice. Je l'ai fait moi-même trois fois et j'ai gagné. Pourquoi, dans ces conditions, ne pas avoir conservé le même mécanisme? Le fait que certains membres aient perdu leur sang froid et que personne n'ait eu suffisamment d'ancienneté pour les destituer n'est pas une raison suffisante. Cela s'est fait par le passé. Et ne craignez rien, vous pouvez vous pourvoir en justice. Et si vous n'êtes pas satisfait de la décision du tribunal, vous pouvez encore saisir le comité.

Je n'ai pas beaucoup de critiques à formuler, sauf sur un article ultérieur. Je pense que c'est une erreur très coûteuse. Je ne vous reproche rien, mais j'aimerais que vous disiez publiquement combien va coûter ce nouveau mécanisme comparé à celui qui figurait dans le premier projet de loi, lequel pourrait être en vigueur aujourd'hui? Vous savez que lorsque je pose une question, je connais habituellement déjà la réponse.

[Text]

For the record, it is too bad, it is sad, and I think that for so many years under Pearson and others — I always go back to him first — the system served Canada well. Now I see more and more tampering or influence by members of the House of Commons who have a direct vested interest. I regret it.

I have only one question for you, who has presided over the committee. I was there, as you know, and I know at times it was embarrassing; it must have been embarrassing for you. You would say no, but I think it was embarrassing. You had to come up with something completely new to justify a new bill. But how much was it, in your best evaluation?

Mr. Milliken: Senator Prud'homme, you, as a former colleague on this electoral reform committee, know the issues very well and I am sure you are more familiar with this than I am. You have run in many more elections than I have.

Senator Prud'homme: You are doing well.

Mr. Milliken: But I think you also know that Bill C-18 was introduced and was fought and objected to in the Senate on the basis that the government was seeking to delay implementation of redistribution until after the next election. We were quite anxious to avoid that effect. We were more than happy to proceed with redistribution quickly, and that is why there has been a rush to get this bill here now.

I think we have had ample time to deliberate. I am not suggesting that there was a scramble. We studied the issue for several days last July. We worked on a draft of this bill. We brought it to the House of Commons. It was adopted by the government. It was reintroduced as a government bill and put through the regular process of a bill in the house. It was subsequently sent to the Senate where it has been studied for some time. That is as it should be.

I think that it is safe to say that we have come up with this bill in response to the objection from the Senate that we were seeking to delay implementation of redistribution until after the next election. That was not the intention of the government. I think Mr. Gray has said that in his answers to this committee on Bill C-18 — I think that was the original number of the bill — and certainly it was not part of the plan as far as I was concerned. What we wanted to do was get a new process. We have got that and we have a bill here that represents a new process.

When I was last here, I think I may have given these figures. Up to the adoption of Bill C-18 in June of 1994, \$5,175,000 had been spent on the electoral boundaries commissions. After the Senate amendment, another \$836,000 was spent until the commissions completed the work that is now finished and waiting for the final stage. Therefore, a total amount of \$6,011,000 is what has been expended so far.

[Traduction]

C'est dommage, c'est triste et je pense que pendant tant d'années, sous Pearson et d'autres (c'est toujours près de lui que je trouve mon inspiration première) le système a bien servi le Canada. Aujourd'hui, je vois de plus en plus de manipulations ou d'influence de la part des députés qui ont un intérêt propre à défendre. Je le déplore.

Je n'ai qu'une question à vous poser, vous qui avez présidé le comité. J'y étais, comme vous le savez, et je sais que parfois c'était très embarrassant; cela a dû être embarrassant pour vous. Vous allez répondre non, mais je pense que c'était embarrassant. Il vous a fallu trouver quelque chose d'entièrement nouveau pour justifier un nouveau projet de loi. Combien cela coûte-t-il, selon votre estimation?

M. Milliken: Sénateur Prud'homme, en tant qu'ancien collègue au sein de ce comité de la réforme électorale, vous connaissez très bien les problèmes, et sans doute mieux que moi. Vous avez été candidat dans beaucoup plus d'élections que moi.

Le sénateur Prud'homme: Vous vous en tirez pas mal.

M. Milliken: Mais vous savez également que le projet de loi C-18 a été introduit, puis contesté au Sénat, où on accusait le gouvernement de vouloir retarder l'entrée en vigueur de la redistribution jusqu'après la prochaine élection. Nous tenions à éviter de prêter le flanc à une telle accusation. C'est pourquoi nous étions plus que disposés à procéder à ce redécoupage rapidement, et c'est pourquoi il y a cette hâte à faire adopter ce projet de loi ici.

Je pense que nous avons eu amplement le temps de délibérer. Je ne dis pas du tout que le temps a manqué pour réfléchir. Nous avons étudié la question pendant plusieurs jours en juillet dernier. Nous avons travaillé sur un avant-projet de loi. Nous l'avons soumis à la Chambre des communes. Il a été adopté par le gouvernement. Il a été réintroduit en tant que projet de loi gouvernemental et a suivi toute la procédure d'adoption régulière à la Chambre. Il a ensuite été envoyé au Sénat où il est étudié depuis quelque temps. Tout se passe dans les règles.

Je pense pouvoir dire sans risque que nous avons formulé ce projet de loi suite à l'objection du Sénat où l'on nous accusait de retarder l'entrée en vigueur de la redistribution jusqu'après la prochaine élection. Ce n'était pas l'intention du gouvernement. Je pense que M. Gray l'avait indiqué dans ses réponses devant ce comité lors de l'étude du projet de loi C-18 (je pense que c'était son numéro initial) et à ma connaissance telle n'était pas du tout la motivation du gouvernement. Nous voulions mettre en place un mécanisme nouveau. Nous l'avons fait et nous avons maintenant un projet de loi qui instaure un mécanisme nouveau.

Je pense avoir donné ces chiffres lors de ma dernière comparution ici. Jusqu'à l'adoption du projet de loi C-18 en juin 1994, les commissions de délimitation des circonscriptions électorales avaient dépensé 5 175 000 dollars. Après l'amendement du Sénat, 836 000 dollars ont encore été dépensés par les commissions pour achever le travail qui est maintenant terminé et qui attend l'étape ultime. C'est donc un total de 6 011 000 dollars qui a été dépensé jusqu'à présent.

[Texte]

Senator Prud'homme: So far. But now you will have to start, against that, all over again.

Mr. Milliken: We will start over again. We will have one additional benefit; that is, the plans that the commissions drew could be used as one of the three maps to be produced by the new commissions. There could be some small saving there, senator.

Senator Prud'homme: I will certainly be a witness to many courts, I assure you, because this new idea of three maps is an unbelievable proposal.

Senator Murray: We have not changed that.

Senator Prud'homme: But it is an unbelievable proposal. I finish by saying that it is a minimum \$5-million exercise that we could have avoided by accepting the first law. That would be law by now and members would know exactly in which district they may start organizing for the next election.

Senator Murray: When you refer to the first law, you mean Bill C-18?

The Chairman: Is it Bill C-18 as amended?

Senator Prud'homme: C-18, to me, was quite acceptable, or Bill C-18, as amended, if you want. With either, the process would have proceeded.

Senator Murray: The process has proceeded, senator.

The Chairman: It is finished.

Senator Murray: The maps are finished. All that remains under the present process is the parliamentary stage, 90 days.

Senator Prud'homme: No. Because if I understand Mr. Milliken well, now the commission, if this bill passes —

Senator Murray: If this bill passes, there will be new commissions appointed, and that is no problem.

Senator Prud'homme: That's right. And new maps. Also, this time, instead of having one proposal, they will have three as your choice.

If nothing were done, is there a deadline? I have been away for many days.

Mr. Milliken: Yes. June 22.

Senator Prud'homme: If by June 22 it is not concluded, then it is the first proposal that is terminated that comes into effect?

Mr. Milliken: The bill comes back into force and we would then proceed with the parliamentary stage of the hearings on the current boundary proposals.

Senator Carstairs: I would just like to clarify something. When Senator Lynch-Staunton was asking his question, it was clear he had a different interpretation than I had, so I would like you to clarify it. I thought that the rule with the 20 members being potentially able to challenge the Speaker was, in fact, to

[Translation]

Le sénateur Prud'homme: Jusqu'à présent. Mais vous allez maintenant devoir tout reprendre à zéro.

M. Milliken: Nous reprendrons à zéro. Mais nous aurons un avantage, à savoir que les cartes dessinées par les commissions pourront être utilisées comme l'une des trois cartes que les nouvelles commissions vont devoir produire. Cela représentera une certaine économie, sénateur.

Le sénateur Prud'homme: Je serai certainement cité comme témoin devant quantité de tribunaux, je vous le garantis, car cette nouvelle idée de trois cartes est incroyable.

Le sénateur Murray: Nous n'avons pas changé cela.

Le sénateur Prud'homme: Mais c'est une proposition incroyable. Je conclurai en disant que nous gaspillons au minimum 5 millions de dollars et que nous aurions pu l'éviter en acceptant la première loi. Celle-ci serait déjà promulguée maintenant et les députés sauraient exactement dans quelles limites de circonscription ils pourraient commencer à s'organiser en vue de la prochaine élection.

Le sénateur Murray: Lorsque vous parlez de la première loi, voulez-vous dire le projet de loi C-18?

Le président: Le projet de loi C-18 tel qu'amendé?

Le sénateur Prud'homme: Le projet de loi C-18 me paraissait tout à fait acceptable, ou le projet de loi C-18 tel qu'amendé, si vous préférez. Avec l'une ou l'autre version, le processus aurait pu être mené à bien.

Le sénateur Murray: Le processus s'est poursuivi, sénateur.

Le président: Il est terminé.

Le sénateur Murray: Les cartes sont prêtes. Tout ce qu'il reste, selon le processus actuel, est l'étape parlementaire, 90 jours.

Le sénateur Prud'homme: Non. Car si j'ai bien compris M. Milliken, si ce projet de loi est adopté, la commission...

Le sénateur Murray: Si ce projet de loi est adopté, on va désigner de nouveaux membres des commissions, et cela ne pose pas de problème.

Le sénateur Prud'homme: C'est juste. Et l'on va établir de nouvelles cartes. Mais cette fois-ci, au lieu d'avoir une seule carte, il faudra en soumettre trois entre lesquelles choisir.

Si rien n'était fait, y a-t-il une date limite? J'ai été absent pendant une longue période.

M. Milliken: Oui. C'est le 22 juin.

Le sénateur Prud'homme: Si l'adoption n'intervient pas avant le 22 juin, alors c'est la première proposition, qui a été annulée, qui reprend effet?

M. Milliken: Le projet de loi revient en vigueur et nous passerions alors à l'étape parlementaire des audiences sur les propositions de limites actuelles.

Le sénateur Carstairs: J'aimerais préciser un point. Lorsque le sénateur Lynch-Staunton a posé sa question, il m'est apparu qu'il donnait une interprétation différente de la mienne et j'aimerais donc savoir ce qu'il en est. Je pensais que la règle prévoyant que 20 députés puissent contester le Président de la Chambre était en

[Text]

the benefit of the minority, not the majority, so that the Speaker would, in making his appointments, take into consideration the concerns the minority might have about his appointments, rather than the concerns the majority might have about his appointments.

Mr. Milliken: That is precisely, I think, why we put it in. It was to try to achieve a balance, Senator Carstairs, in the consultation process. I think, like Senator Prud'homme, members were aware that the Speaker consulted. The question was: Who was he consulting with?

You will note in our draft of the bill we very carefully avoided putting a list of the people with whom the Speaker should consult. That was considered and rejected by the committee. We decided to leave it "he shall consult," and then the process is in place. Presumably the Speaker will consult with all parties in the House of Commons and with other members, as need be, on a regional basis to ensure that the person that is selected is going to be acceptable from the point of view of the province of selection, but also to the parties in the House of Commons, so you do not have a dogfight on your hands in the house if someone is nominated and is unacceptable to one of the parties, including minority parties. That is exactly the purpose of it.

I think it is a very delicate balance, but I think it is a fair and a reasonable balance and I think it ensures consultation across a wide spectrum, which has not been required in the past.

Senator Lynch-Staunton: The minority may protest it, but the majority will rule.

Mr. Milliken: Right.

Senator Stanbury: We are aware of that: the majority rules.

Senator Lynch-Staunton: Senator Carstairs wants to leave the impression that this was put in to protect the minority. It is put in as a safety valve for the minority for a certain period of time.

Senator Carstairs: I have one more question. To clarify what Senator Murray was saying about Professor Fritz's testimony, if you look at 1210-1, I specifically asked the question to Professor Fritz with respect to the Constitution Act:

You have said that in your reading of section 51, it requires for interprovincial allocations but in your mind it does not mandate intraprovincial boundaries. Will you clarify a little further.

His reply was:

I am getting somewhat beyond my depth because I do not know the status of constitutional conventions.

He went on to say:

[Traduction]

fait à l'avantage de la minorité, et non de la majorité, afin que le Président puisse, en effectuant ses nominations, tenir compte des préoccupations de la minorité, plutôt que de celles de la majorité.

M. Milliken: C'est précisément pour cela que nous l'avons inscrite, je pense. Il s'agissait d'instaurer un équilibre, sénateur Carstairs, dans le processus de consultation. Tout comme le sénateur Prud'homme, je pense, les autres députés savaient que le Président procédait à des consultations. La question était de savoir: avec qui?

Vous verrez que dans le texte du projet de loi nous avons soigneusement évité de dresser une liste des personnes que le Président doit consulter. Nous avons envisagé de le faire et le comité a rejeté l'idée. Nous avons décidé d'écrire simplement: «après consultation», ensuite de quoi le processus se déroule. On peut présumer que le Président de la Chambre consultera tous les partis de la Chambre des communes et d'autres députés, selon les besoins, sur une base régionale, pour s'assurer que la personne choisie soit acceptable aux yeux des députés de la province mais également des partis représentés à la Chambre des communes, de façon à éviter d'avoir des disputes à la Chambre si la personne nommée est inacceptable aux yeux de l'un des partis, même s'il s'agit d'un parti minoritaire. C'est exactement le but poursuivi.

Je pense que c'est un équilibre très délicat, mais il me paraît aussi équitable et il garantit, je pense, une large consultation, laquelle n'était pas impérative par le passé.

Le sénateur Lynch-Staunton: La minorité peut protester, mais la majorité emportera la décision.

M. Milliken: C'est juste.

Le sénateur Stanbury: Nous le savons: la majorité décide.

Le sénateur Lynch-Staunton: Le sénateur Carstairs veut donner l'impression que cela est destiné à protéger la minorité. C'est une valve de sécurité pour la minorité, pour une période de temps limitée.

Le sénateur Carstairs: J'ai une autre question encore. Pour préciser ce qu'a dit le sénateur Murray au sujet du témoignage du professeur Fritz, si vous regardez dans 1210-1, j'ai précisément posé cette question au professeur Fritz, à la lumière de la Loi constitutionnelle:

Vous nous avez dit que selon votre interprétation, l'article 51 de la Constitution exigeait que l'on procède à des révisions interprovinciales mais non à des révisions à l'intérieur d'une même province. Pouvez-vous me donner des précisions sur ce point?

Il a répondu:

Je sors un peu de mon domaine parce que je ne connais pas la situation exacte en ce qui a trait aux conventions constitutionnelles.

Il a ajouté:

[Texte]

If you look at the original wording of section 51, which is found on page 5, the meaning of the present section 51 becomes a little clearer. It says on the completion of the census and of each subsequent decennial census, the representation of the four provinces shall be adjusted by such authority. The rules relate to the intraprovincial reallocation of seats. The present form of section 51 has two rulings which are reflective of the interprovincial reallocations. Although it is not as good expressing the intent as the original version, it does attempt to capture the original version, which is focused on the interprovincial allocation of seats.

That was the point I was trying to make.

Senator Murray: I appreciate that, senator. The challenge to that provision would not come under section 51. It would come under some other section, under one of the sections of the Charter, actually.

The Chairman: Section 15.

Senator Murray: This is what Professor Courtney, and later Professor Fritz, agreed would be the case. Not the challenge to the legislation but the challenge to the failure to appoint a commission in a given province.

The Chairman: It means that if there is a tremendous shift of population in one area of, say, a province like P.E.I., you still need a commission to make new adjustments. I think all political scientists and jurists agree on this. We cannot say it can never be intraprovincial because we may imagine it is unlikely, but we may imagine such a movement of population towards one area in one province. You will still be faced with equality before the law.

It is similar to the school of thought that effective democracy is certainly a principle. The Supreme Court said that. But the Supreme Court has never said that we should not try to be as equal as possible in each region of this country. It is impossible to have very good democracy if this is not the general principle to start with. The effective democracy principle comes only after that, in my opinion at least.

Senator Lynch-Staunton: I do not have the act that this legislation will replace. Did the words "after consultation" appear in the original Electoral Boundaries Act?

Mr. Milliken: My recollection is no, but I would have to check.

Senator Lynch-Staunton: That is my recollection, also. Hence, it does not say with whom to consult; it sort of implies that you had better consult with the people involved before taking your decision.

Mr. Milliken: I have a copy of the act here and I will check the appointment process. I will read the section:

[Translation]

Si vous considérez la formulation originale de l'article 51, qui se trouve à la page 5, son sens devient plus clair. Immédiatement après le recensement, et après chaque autre recensement décennal, la représentation des quatre provinces sera répartie de nouveau par telle autorité. La règle s'applique à la répartition interprovinciale des sièges. Sous sa forme actuelle, l'article 51 comporte deux règles qui s'appliquent aux révisions interprovinciales. L'intention du nouvel article n'est pas exprimée aussi clairement que dans la version originale, mais l'on s'efforce néanmoins de retrouver l'esprit de la version originale, qui met l'accent sur la répartition interprovinciale des sièges.

C'est cela que j'essayais de faire ressortir.

Le sénateur Murray: Je comprends bien, sénateur. Mais la contestation de cette disposition n'invoquerait pas l'article 51. Il invoquerait quelque autre disposition, l'un des articles de la Charte, en fait.

Le président: L'article 15.

Le sénateur Murray: C'est ce qu'ont indiqué le professeur Courtney et, plus tard, le professeur Fritz. Je ne parle pas de la contestation de la législation, mais de la contestation visant la non-crédation d'une commission dans une province donnée.

Le président: Cela signifie que s'il y a un changement considérable de population dans une région, mettons, d'une province comme l'Île-du-Prince-Édouard, vous avez besoin de toute façon de constituer une commission pour apporter de nouveaux ajustements. Je pense que tous les politologues et juristes s'entendent là-dessus. On ne peut pas dire que ce ne peut jamais être intraprovincial car, même si c'est peu probable, on peut envisager un tel mouvement de population à l'intérieur d'une province. Il faudra quand même assurer l'égalité en droit.

C'est comme l'école de pensée qui veut que la démocratie effective soit un principe en toutes circonstances. La Cour suprême l'a dit. Mais la Cour suprême n'a jamais dit qu'il ne fallait pas instaurer l'égalité autant que possible à l'intérieur de chaque région du pays. On ne peut avoir une bonne démocratie si ce n'est pas là un principe général, au départ. Le principe de la démocratie effective n'intervient qu'ensuite, du moins à mon avis.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je n'ai pas sous les yeux la loi que ce projet de loi remplace. Est-ce que les termes «après consultation» apparaissent dans la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales originelle?

M. Milliken: Selon mon souvenir, non, mais il faudrait que je vérifie.

Le sénateur Lynch-Staunton: C'est ce qu'il me semble également. Cependant, on n'indique pas qui le Président doit consulter; implicitement, on dit simplement que le Président aura intérêt à consulter les personnes concernées avant de prendre sa décision.

M. Milliken: J'ai ici le texte de la loi actuelle et je vais vérifier ce qu'elle dit au sujet du mécanisme de nomination. Je vous lis l'article:

[Text]

The other two members of the commission for a province shall be appointed by the Speaker from among such persons resident in that province as the Speaker deems suitable.

Then subsection (2):

A reference in subsection (1) to the Speaker of the House of Commons includes a reference to any person performing for the time being the duties of the Speaker.

It therefore says nothing about consultation.

Senator Lynch-Staunton: No. What you read is quite straightforward. The Speaker had complete authority to appoint whom he wanted.

Mr. Milliken: Yes.

Senator Lynch-Staunton: We are now confirming in the bill pretty well an obligation to consult all around.

Mr. Milliken: Yes.

Senator Lynch-Staunton: Including the interested parties. I was wrong in the first round because I did not have the act in front of me. He does not name one of the three; he names two of the three. He or she names the majority on each commission after consultation with the majority in the House of Commons. So while the parliamentary process at the end is eliminated, the parliamentary input is formally introduced at the beginning.

Mr. Milliken: Correct.

Senator Lynch-Staunton: And that is the intention. So if we claim that the independence of the process is severely flawed by this act, we would not be far wrong.

Mr. Milliken: I disagree.

Senator Lynch-Staunton: I knew you would, but that does not mean we are far wrong.

Mr. Milliken: Do you pretend that the Speaker is not a member of the House of Commons? This is not a case of someone who is not elected himself. The Speaker is elected to represent a constituency. He is like one of us in that regard. In addition, he is elected by the members of the House of Commons to fulfil certain functions.

He is the servant of the House and I do not think that requiring him to consult with the members who elected him, as we do as elected MPs with our constituents on a regular basis, is necessarily one that puts him in a position where the process becomes flawed because he consults with the persons who elected him to the position.

He, himself, as I stress, is a member of the House of Commons duly elected to represent a constituency in this country, just as each of the other members is. Surely he has as much an interest in the appointment as any other member has, and surely it is fair that he be required to consult, which the law now requires, and that the appointment be one that is acceptable to the members of the House of Commons.

[Traduction]

Les deux autres commissaires sont nommés par le Président de la Chambre des communes parmi les personnalités de la province qui lui semblent compétentes.

Puis, le paragraphe (2):

La mention du Président de la Chambre des communes, au paragraphe (1), vaut mention de toute personne qui exerce ses fonctions.

Il n'est donc pas question de consultation.

Le sénateur Lynch-Staunton: Non. Ce que vous avez lu est très clair. Le Président avait toute latitude de nommer qui il voulait.

M. Milliken: Oui.

Le sénateur Lynch-Staunton: Nous confirmons maintenant dans le projet de loi l'obligation de procéder à une large consultation.

M. Milliken: Oui.

Le sénateur Lynch-Staunton: Y compris des parties intéressées. Je me suis trompé au premier tour car je n'avais pas la loi sous les yeux. Il ne nomme pas un des trois, il nomme deux des trois. Il ou elle nomme la majorité des membres de chaque commission après consultation de la majorité à la Chambre des communes. Donc, si le processus parlementaire en fin de parcours est éliminé, une participation parlementaire est officiellement introduite au début du processus.

M. Milliken: C'est juste.

Le sénateur Lynch-Staunton: Et c'est ce que l'on recherche. Si donc on affirmait que l'indépendance du processus est gravement compromise par cette loi, nous ne serions pas loin de la vérité.

M. Milliken: Je ne suis pas d'accord.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je savais que vous ne le seriez pas, mais cela ne signifie pas que l'on se tromperait de beaucoup en l'affirmant.

M. Milliken: Voulez-vous dire que le Président n'est pas un député? Il ne s'agit pas de quelqu'un qui n'est pas lui-même élu. Le Président est élu comme représentant d'une circonscription. Il est l'un d'entre nous, sur ce plan. En outre, il est élu par les députés pour assumer certaines fonctions.

Il est au service de la Chambre et je ne pense pas que de lui imposer de consulter les députés qui l'ont élu, comme nous les députés le faisons régulièrement de nos électeurs, le place nécessairement dans une situation telle que le processus devient vicié parce qu'il consulte les personnes qui l'ont élu à son poste.

Lui-même, j'insiste là-dessus, est un député dûment élu qui représente une circonscription de ce pays, tout comme n'importe quel autre député. Il a, à ce titre, un intérêt tout aussi grand dans la désignation que n'importe quel autre député et il n'est que juste qu'il soit tenu de consulter, ce que la loi lui impose maintenant, afin que la nomination soit acceptable aux yeux des députés de la Chambre des communes.

[Texte]

As I have indicated, and as both yourself and Senator Murray indicated in earlier questioning, it would be embarrassing for the Speaker to name somebody who was unacceptable. Surely the Speaker will choose someone who is acceptable to all parties in the house, not just the majority in the house because that would provoke exactly the kind of reaction that you have said would be undesirable.

Senator Murray: Think of what you are doing to the nominees, Mr. Milliken. You, yourself, told us a few moments ago in describing the conditions under which a challenge might arise, that a nominee who had served on a previous commission, the report of which was not politically convenient to some incumbent members, might be challenged because they did not like the proposed maps of that commission.

It is an invitation to a commissioner, if he or she wants to be renominated to perform that service, to perform his functions with the convenience of Members of Parliament in mind. It is quite unnecessary. Appointments for 30 years have been, as far as I am aware, quite uncontroversial under various governments.

Senator Prud'homme has put his finger on it. What has happened here is that you have a lot of rookie MPs on the Liberal backbenches and in some other parties who did not like the maps that were proposed and are determined to find a way to undo them.

By the way, your report, if it is accurate, that most of the parties over there are in bed on these issues, is even more unseemly in my view.

Mr. Milliken: I can only say that during the committee hearings on this bill several of the people who appeared suggested that confirmation hearings for these members would be appropriate.

Senator Murray: At least they would have an opportunity to defend themselves.

Mr. Milliken: We rejected that as being too formalized. It would lead to strife. Other methods of consultation were suggested specifying the persons to be consulted, and again we felt that it was unnecessary to do that. There is a trigger mechanism there that can work if there are objections. We hope that there will be no objections and that there will be a settlement. We pointed out, I believe, that there could be partisan appointments to commissions, and Senator Andreychuk, at a previous committee hearing, I understand, acknowledged that this could happen.

We would hope by this process of consultation that we would avoid partisan appointments to these positions. That is the aim and I believe we all want that. We believe this will help. We do not think it is going to block the process in any way. The Speaker will be able to nominate and consult. One hopes that the consultation precedes the nomination process and we get someone who is acceptable. Hence, there will be no challenge and no division in the House of Commons on the issues.

[Translation]

Comme je l'ai indiqué, et comme vous-même et le sénateur Murray l'avez indiqué dans des questions antérieures, il serait embarrassant que le Président nomme une personnalité inacceptable. Le Président va forcément choisir quelqu'un qui est acceptable aux yeux de tous les partis de la Chambre, et non seulement du parti majoritaire, car autrement, ce serait provoquer exactement le genre de réaction dont vous avez dit qu'il faudrait l'éviter.

Le sénateur Murray: Songez à ce que vous infligez aux commissaires, monsieur Milliken. Vous-même nous avez dit il y a quelques instants, en décrivant les conditions dans lesquelles une contestation pourrait intervenir, qu'une personne nommée ayant siégé dans une commission antérieure et dont le rapport ne plaît pas à certains députés en place, pourrait faire l'objet d'une contestation parce que ces députés n'aiment pas les cartes proposées par cette commission.

C'est inviter un commissaire, s'il souhaite être reconduit dans ses fonctions, de remplir ces fonctions de manière à plaire aux députés. Ce n'est vraiment pas nécessaire. À ma connaissance, pendant 30 ans, les nominations faites sous les gouvernements précédents ne soulevaient aucune controverse.

Le sénateur Prud'homme a mis le doigt sur le problème. Ce qui s'est passé ici, c'est que vous avez quantité de nouveaux députés sur les arrières-bancs libéraux et dans quelques autres partis qui n'aimaient pas les cartes proposées et qui étaient résolus à trouver un moyen de les annuler.

Soit dit en passant, s'il est exact, comme vous l'affirmez, que la plupart des partis de la Chambre sont de mèche là-dessus, le tout est encore plus inconvenant, à mon avis.

M. Milliken: Je ne peux que dire que, lors des délibérations du comité sur ce projet de loi, plusieurs des témoins ont demandé la tenue d'audiences de confirmation de ces nominations.

Le sénateur Murray: Au moins, les intéressés auraient l'occasion de se défendre.

M. Milliken: Nous avons rejeté un tel processus comme étant trop rigide. Il donnerait lieu à des conflits. D'autres mécanismes de consultation ont été proposés, spécifiant les personnes à consulter, et là encore nous avons estimé que c'était inutile. Il y a un mécanisme déclencheur qui peut être utilisé s'il y a des objections. Nous espérons qu'il n'y aura pas d'objection et qu'il y aura consensus. Nous avons signalé, je pense, que les nominations à ces commissions pourraient être partisans et le sénateur Andreychuk, lors d'une audience antérieure du comité l'a reconnu aussi, me semble-t-il.

Nous espérons, par ce processus de consultation, éviter les nominations partisans à ces postes. C'est l'objectif que tout le monde vise, je pense. Nous pensons que ceci y contribuera. Nous ne pensons pas que cela va paralyser le processus en quoi que ce soit. Le Président aura la possibilité de nommer et de consulter. Il faut espérer que la consultation précèdera la nomination et que l'on ait ainsi des commissaires acceptables. Ainsi, il n'y aura pas de contestation et pas de division à la Chambre des communes sur ces questions.

[Text]

Senator Lynch-Staunton: Senator Carstairs suggested that elected members should be the last ones to divide the process under which they are to be elected, or in this case re-elected. The process we have now in place works reasonably well. What the government wants to replace it with is one in which it has greater control, so I do not think we are going forward with this.

We may meet a certain deadline, which is to have redistribution in place before the next election, but it will be done in a more politically motivated atmosphere, a politically controlled atmosphere, than the current process, as your majority on each commission will have been vetted by all parties or majority party before they can even call their first meeting. I believe that is a major flaw and I deeply regret it.

Mr. Milliken: I can only say that if in the current process the Speaker chose to consult with the Prime Minister alone and not with anyone else in the House of Commons and then followed that consultation with an appointment — I am not saying that I know that has happened; I do not know. However, if that were the case, is that any fairer than what is proposed here? I think it is less fair.

In this bill, we have tried to ensure an opportunity for other than the government to participate in the process. It may be flawed; it may not work. However, we have every expectation as a committee that it will work and we think it is worth a try. If it fails, we can always change it, but I think it is worth a try. I think it is potentially a fairer system than the one we now have where the Speaker is free to consult with one person only in making the appointment.

Senator Lynch-Staunton: Was that done in the past?

Mr. Milliken: I do not know. We did not call previous Speakers to ask how they made their selections.

Senator Lynch-Staunton: The Speaker is in an awkward or delicate position, as it is, having to choose two on his own. You are now going to put him in an even more embarrassing position of having to choose two with whom he may not agree but must pass, because the majority in the house will approve them, otherwise they will challenge his nominations. You are challenging the Speaker's authority.

I do not think the Speaker should be involved in the process at all if these are the conditions you are imposing on him. The Speaker of the House of Commons is the authority figure of the Parliament of Canada, and to find him in a position where he can have a decision of any sort challenged successfully challenges the authority of that position.

He is elected by the entire chamber, unlike the Speaker of the Senate who is a government appointee, so I am not even comparing the two. He is the authority for the House of Commons and therefore for our parliamentary system. You are putting him in the position of having to go to various caucuses and say, "Give me some names. Give me some candidates. Who do you want?"

[Traduction]

Le sénateur Lynch-Staunton: Le sénateur Carstairs a dit que les députés élus devraient être les derniers à pouvoir se prononcer sur le processus par lequel ils seront élus ou réélus. Le mécanisme actuellement en place fonctionne raisonnablement bien. Le gouvernement veut le remplacer par un autre qu'il contrôle mieux et cela ne me paraît pas constituer un progrès.

Nous allons peut-être respecter une certaine échéance, pour avoir le redécoupage en place pour la prochaine élection, mais cela se fera dans une atmosphère plus politiquement chargée, plus politiquement contrôlée, que le mécanisme actuel, du fait que la majorité de chaque commission aura l'aval de tous les partis ou du parti majoritaire avant même la première réunion. Je pense que c'est une faiblesse majeure et je la déplore profondément.

M. Milliken: Je ne peux que répondre que si, dans le processus actuel, le Président choisissait de ne consulter que le premier ministre et personne d'autre de la Chambre des communes, et procédait à la nomination; je ne dis pas que c'est jamais arrivé, je ne sais pas. Mais, si c'était le cas, serait-ce plus équitable que ce qui est proposé ici? Je ne pense pas.

Nous avons essayé, dans ce projet de loi, d'élargir la participation au processus à d'autres que le seul gouvernement. Il est peut-être imparfait, cela ne marchera peut-être pas. Cependant, en tant que comité, nous sommes persuadés que cela fonctionnera bien et nous pensons qu'il vaut la peine d'essayer. Si c'était un échec, on pourra toujours changer cela, mais il vaut la peine d'essayer ce mécanisme. Il me paraît potentiellement plus équitable que l'actuel où le Président est libre de ne consulter qu'une seule personne aux fins de la nomination.

Le sénateur Lynch-Staunton: Est-ce ainsi que cela se faisait par le passé?

M. Milliken: Je ne sais pas. Nous n'avons pas demandé aux Présidents antérieurs comment ils effectuaient leurs choix.

Le sénateur Lynch-Staunton: Le Président se trouve déjà dans une situation inconfortable ou délicate, en devant choisir lui-même deux des membres. Vous allez le mettre dans la situation encore plus gênante où il doit nommer deux personnes qu'il peut ne pas apprécier, car la majorité de la Chambre les demande et risque de contester les autres nominations qu'il ferait autrement. Vous entamez l'autorité du Président.

Si vous allez lui imposer de telles conditions, je pense qu'il ne faut même pas faire intervenir le Président dans le processus. Le Président de la Chambre des communes est la grande autorité du Parlement canadien et le placer dans une situation où ses décisions peuvent être contestées avec succès entame cette autorité.

Il est élu par la Chambre tout entière, contrairement au président du Sénat qui est désigné par le gouvernement, c'est pourquoi je ne compare pas les deux. C'est en lui qu'est investie l'autorité de la Chambre des communes et donc de notre système parlementaire. Vous l'obligez à faire le tour des divers caucuses pour leur demander: «Donnez-moi des noms, donnez-moi des candidats, qui voulez-vous?».

[Texte]

Mr. Milliken: No. I think the bill provides for applications through advertisements and that kind of thing.

Senator Lynch-Staunton: Yes. We have seen those, also. We have seen the results of all the advertising that you have put in *The Canada Gazette* over the years. There is also a clause which says that we do not have to accept those applications, and that clause appears here, too. That is only one application process.

However, I do not wish to prolong this. I have had my say. Thank you.

Senator Prud'homme: Following on what Senator Lynch-Staunton has just said, it is going to put the Speaker of the House of Commons — and I assure you of that — in an untenable position. In the past there was ample consultation, not with the prime minister of the country but there was general consultation because the Speaker knew that if he were to appoint unacceptable people there would be an uproar. The process — which I am not going to define, because I am sure some Conservatives over here may define it better than I — worked very well.

Senator Murray: The dean of the house.

Senator Prud'homme: They were not the most partisan people; they were good people to do the job, people with experience. Imagine going through *The Canada Gazette* and reading, "Oyez, oyez. Anybody who wants to be...." Come on!

In your opinion, who will apply? Professors who know nothing about the process, or groups of citizens who have too big a vested interest? The Speaker will then have to reject and choose and pick and consult. I tell you, I regret it.

What is of crucial importance to me is a new map for the next election. We are beating around the bush; we are not saying exactly how it was in the past. If you want to know how it was in the past, come often to the Senate. All the expertise is here and we have no vested interest.

The Chairman: I guess no one around the table will object to that.

Senator Prud'homme: I am sure Senator Carstairs will say a lot about what took place in Manitoba. Those of us in Quebec would also, et cetera.

Le sénateur Nolin: Monsieur Milliken, quand je lis l'alinéa 19(2)c), j'ai vraiment l'impression que votre comité a définitivement un penchant favorable aux limites actuelles des circonscriptions. Est-ce que c'est vrai?

M. Milliken: Oui, nous avons suggéré aux commissions qu'elles doivent seulement proposer des changements là où les éléments mentionnés dans le paragraphe b) sont suffisamment importants pour les justifier.

Le sénateur Prud'homme: C'est bon.

[Translation]

M. Milliken: Non. Le projet de loi prévoit un appel à candidature au moyen d'annonces et ce genre de choses.

Le sénateur Lynch-Staunton: Oui. Nous avons vu cela. Nous avons vu les résultats de toutes les annonces que vous avez passées dans la *Gazette du Canada* au fil des ans. Il y a également là une clause disant que ces candidatures ne doivent pas forcément être retenues. Ce n'est qu'un élément du processus de candidature.

Cependant, je ne veux pas prolonger ce débat. J'ai dit ce que j'avais à dire. Je vous remercie.

Le sénateur Prud'homme: Suite à ce que le sénateur Lynch-Staunton vient de dire, cela placera le Président de la Chambre des communes (et je vous le garantis) dans une position intenable. Par le passé, il y avait d'amples consultations, non pas avec le premier ministre, mais il y avait une consultation générale car le Président savait que s'il nommait des personnes inacceptables, il y aurait un tollé. Ce processus (que je ne vais pas définir car je suis sûr que certains des Conservateurs d'en face le définiront mieux que moi) fonctionnait très bien.

Le sénateur Murray: Le doyen de la Chambre.

Le sénateur Prud'homme: Ce n'étaient pas les plus empreints d'esprit partisan; c'étaient des gens compétents pour ce travail, des gens d'expérience. Imaginez-vous en train de lire la *Gazette du Canada* et de tomber sur une annonce: «Oyez, oyez, quiconque veut devenir...». Allons donc!

À votre avis, qui se portera candidat? Des professeurs qui ne savent rien du processus, ou des représentants de groupes de citoyens ayant des intérêts à défendre? Le Président sera alors obligé de rejeter, de choisir, de sélectionner et de consulter. Je vous le répète, je le déplore.

Ce qui présente une importance cruciale à mes yeux, c'est d'avoir une nouvelle carte pour les prochaines élections. On tourne autour du pot; on ne dit pas exactement comment cela se passait auparavant. Si vous voulez savoir comment on procédait par le passé, venez souvent au Sénat. C'est là que sont tous les experts et nous n'avons pas d'intérêts acquis à protéger.

Le président: J'imagine que personne autour de la table ne démentira.

Le sénateur Prud'homme: Je suis sûr que le sénateur Carstairs pourrait nous parler longuement de la manière dont cela se passait au Manitoba. Ceux d'entre nous du Québec pourraient le faire également, et cetera.

Senator Nolin: Mr. Milliken, on reading paragraph 19(2)(c), I really have the impression that your committee does have a leaning in favour of the present electoral boundaries. Is that true?

Mr. Milliken: Yes, we suggested to the commissions that they must only propose changes where the factors mentioned in paragraph (b) are sufficiently significant to justify them.

Senator Prud'homme: Good.

[Text]

Senator Nolin: Clause 19(2)(c) refers to paragraph (b). My first question is: What is "sufficiently significant"? What is meant by that?

Mr. Milliken: Let me use the clearest illustration I have of where this happened. It was in Newfoundland. One of the members there came and told us that a chunk was taken out of St. John's East and added onto the riding of Bonavista-Trinity-Conception, although there had been no change in the population figures in either constituency from the previous redistribution. Indeed, that was true of all the electoral districts in Newfoundland; there had been virtually no change.

The population of the province was virtually static and there had not been migration from one constituency to another, and yet the boundary commission in its wisdom decided that it had better change the boundaries. After all, why else had it been appointed but to change the boundaries? So it made changes to the boundaries.

In this case, this piece of land containing a number of people had previously been in Bonavista-Trinity-Conception. In 1986, it was moved to St. John's East and now it was being moved back.

Needless to say, the members were objecting and the people were objecting. They were being sloughed back and forth from one place to another, for no apparent reason, because there had been no change. So we put this clause in to stop that sort of nonsense on the part of boundaries commissions. We are saying, "Look, don't change boundaries unless you have to for other reasons. Don't just go through a boundary change for the sake of a boundary change."

If there is community of interest that requires it, fine, change it; in other words, if that piece should have always been in Bonavista-Trinity-Conception because the people who live there work in that riding or shop in that riding or spend their time in that riding. But unless one of these reasons is sufficiently significant to warrant a change, leave it alone. Do not invoke change just for the sake of change.

That is the message that the committee was trying to convey by putting this section in. We deliberately placed it in third place, after the statement of principle in 19(1) and the method of determination of boundaries in 19(2) (a), (b) and (c).

Senator Nolin: It is less important.

Mr. Milliken: It is less important. And we deliberately put it there.

Senator Nolin: That was my argument in my first question half an hour ago.

Mr. Milliken: We think it is less important. It is going down the list.

Senator Nolin: Then (b) is less important than (a)?

Mr. Milliken: Yes.

[Traduction]

Le sénateur Nolin: L'alinéa 19(2)c renvoie à l'alinéa b). Ma première question est de savoir ce que l'on entend par «suffisamment important».

M. Milliken: Permettez-moi de vous donner l'exemple le plus parlant que je connaisse d'une telle situation. Il s'agissait de Terre-Neuve. L'un des députés est venu nous dire que la circonscription de St. John's-Est avait été amputée d'un bon morceau, lequel avait été ajouté à la circonscription de Bonavista-Trinity-Conception, bien qu'il n'y ait pas eu de modification du chiffre de population, dans aucune des deux circonscriptions, par rapport au redécoupage précédent. C'était d'ailleurs vrai de toutes les circonscriptions électorales de Terre-Neuve; il n'y avait eu virtuellement aucun changement.

La population de la province était virtuellement statique et il n'y avait pas eu de migration intérieure d'une circonscription vers une autre. Or, la commission de délimitation, dans sa sagesse, a décidé de redécouper les circonscriptions. Après tout, pourquoi les avait-on nommées si ce n'est pour faire précisément cela? Elle a donc modifié les limites des circonscriptions électorales.

En l'occurrence, ce territoire contenant une certaine population faisait précédemment partie de la circonscription de Bonavista-Trinity-Conception. En 1986, il a été transféré dans celle de St. John's-Est, et maintenant on le ramenait dans la première.

Inutile de le préciser, les députés se plaignaient et la population se plaignait. On leur faisait faire la navette entre les deux circonscriptions, sans raison apparente, car il n'y avait pas eu de changement démographique. C'est pourquoi nous avons inséré cette clause afin d'éviter ce genre de décisions irrationnelles de la part des commissions. Nous leur disons: «Voilà, ne modifiez pas les limites électorales si vous n'avez pas de bonnes raisons. Ne le faites pas gratuitement».

S'il y a une communauté d'intérêts qui l'exige, bien, modifiez; autrement dit, si ce territoire aurait toujours dû faire partie de Bonavista-Trinity-Conception parce que les gens qui y vivent travaillent dans cette circonscription ou font leurs courses dans cette circonscription ou y passent leur temps. Mais s'il n'y a pas une raison suffisante pour justifier le changement, n'y touchez pas. Ne faites pas de redécoupage pour le plaisir.

Voilà le message que le comité cherchait à faire passer en insérant cette disposition. Nous l'avons délibérément placée en dernière place, après l'énoncé de principes au paragraphe 19(1) et la méthode de détermination des limites aux alinéas 19(2) a), b) et c).

Le sénateur Nolin: Parce qu'elle est moins importante.

M. Milliken: Elle est moins importante. C'est délibérément que nous l'avons placée là.

Le sénateur Nolin: C'était mon argument dans la première question, il y a une demi-heure.

M. Milliken: Nous pensons que c'est moins important. Cette clause est placée plus bas dans la liste.

Le sénateur Nolin: L'alinéa 2 b) est donc moins important que l'alinéa a)?

M. Milliken: Oui.

[Texte]

Senator Nolin: The deviation is more important than the conditions set by the Supreme Court; is that correct?

Mr. Milliken: In my view, the important thing in (a) is not the deviation. It is the statement of principle.

Senator Nolin: The 25 per cent. That is not my question. My questions relate to the phrase "sufficiently significant."

Senator Murray: On the Newfoundland situation, Mr. Milliken, Professor Aucoin testified here — this may have something to do with the changes that were made — that the creation of Labrador as a separate constituency with a population of 61.4 per cent below the quotient resulted in the simultaneous creation of St. John's East with a population of 28.8 per cent above the quota.

I am not certain, but it may be that the effort to take a piece of St. John's East and put it in Bonavista-Trinity-Conception had something to do with the facts that Professor Aucoin — I see you shaking your head and saying no.

Mr. Milliken: Labrador had been there before. This was a change from the 1986 redistribution to the 1988 redistribution. There was no change in the population between those two and Labrador was there with that deviation in both.

Senator Murray: It is not a matter of change in population, Mr. Milliken. It is a question of being 28 per cent, or whatever it was, over the quotient at the time.

Mr. Milliken: It was both times; that is my point. It was over in 1986 and it was over again in 1988. The deviation was still there. What they did was shift a piece of real estate around. First they switched it one way; the next time another way.

Senator Murray: Perhaps in order to bring Bonavista and St. John's East more in line with the quotient, even if Labrador was going to be 60 per cent below.

Mr. Milliken: Having put it more out of line the previous time.

Le sénateur Nolin: Monsieur le président, je n'avais pas terminé. Ça m'amène à une autre question. Dans le paragraphe 19(2)c), vous faites référence à ce moment-là à b).

M. Milliken: Oui.

Le sénateur Nolin: b) inclu 1(i)(2)b) qui identifie «communauté d'intérêts». Vous définissez communauté d'intérêts au paragraphe 5. Alors «communauté d'intérêts vise les facteurs tels que l'économie des circonscriptions électorales, leur limite existante». Il va devenir, selon moi, à peu près impossible de modifier une circonscription actuelle en lisant votre projet de loi, surtout en lisant 19(2)c) qui réfère à 19(2)b)(i) qui elle réfère à 19(5).

M. Milliken: Oui, mais il faut bien regarder. Il s'agit des limites existantes ou traditionnelles. Alors, on peut regarder les limites traditionnelles pour une circonscription peut-être comme celles que l'on a eues plusieurs années auparavant. Ce n'est pas la

[Translation]

Le sénateur Nolin: L'écart est plus important que les conditions fixées par la Cour suprême; est-ce exact?

M. Milliken: À mon sens, l'élément important dans l'alinéa a) n'est pas l'écart. C'est l'énoncé de principes.

Le sénateur Nolin: Les 25 p. 100. Mais ce n'est pas là ma question. Ma question porte sur les termes «suffisamment important».

Le sénateur Murray: Concernant la situation à Terre-Neuve, monsieur Milliken, le professeur Aucoin nous a indiqué ici (et cela est peut-être en rapport avec les modifications apportées) que la création d'une circonscription distincte pour le Labrador, avec une population inférieure de 61,4 p. 100 au quotient, a entraîné la création simultanée de celle de St. John's-Est, avec une population supérieure de 28,8 p. 100 au quotient.

Je n'en suis pas sûr, mais il se peut que le retranchement d'une partie de St. John's-Est et son transfert dans Bonavista-Trinity-Conception aient quelque chose à voir avec les faits que le professeur Aucoin; je vois que vous faites non de la tête.

M. Milliken: La circonscription du Labrador existait déjà. Ces transferts ont été effectués lors des redistributions de 1986 et 1988. Il n'y avait pas eu de modification démographique entre les deux circonscriptions et celle du Labrador existait dans les deux cas, avec les mêmes écarts.

Le sénateur Murray: Ce n'était pas une question d'évolution démographique, monsieur Milliken. Simplement, à l'époque l'écart par rapport au quotient était de 28 p. 100.

M. Milliken: C'était la même chose dans les deux cas; c'est précisément là le problème. L'écart existait en 1986 et il existait tout autant en 1988. L'écart ne changeait pas. Ce que la commission a fait, c'est qu'elle a déplacé un certain territoire une première fois, puis l'a redéplacé dans l'autre sens la fois suivante.

Le sénateur Murray: Peut-être pour diminuer l'écart de Bonavista et de St. John's-Est par rapport au quotient, même si le Labrador allait rester 60 p. 100 en dessous.

M. Milliken: Après avoir augmenté l'écart la première fois.

Senator Nolin: Mr. Chairman, I had not finished. This brings me to another question. In paragraph 19(2)(c), you refer to paragraph (b).

Mr. Milliken: Yes.

Senator Nolin: Paragraph (b) includes subparagraph (i), which identifies "community of interest". You define community of interest in subclause (5): "community of interest" includes such factors as the economy, existing boundaries . . . In my opinion, it will become nearly impossible to change a constituency as it now exists if people read your bill, particularly paragraph 19(2)(c), which refers to subparagraph 19(2)(b)(i), which refers to subclause 19(5).

Mr. Milliken: Yes, but you have to look at it carefully. It says existing or traditional boundaries. So people can look at the traditional boundaries of a constituency, say, the ones it had several years previously, not its exact boundaries today. It says

[Text]

limite exacte de la circonscription aujourd'hui. C'est aussi la limite traditionnelle. Et ce n'est pas seulement pour les circonscriptions fédérales. C'est aussi pour les circonscriptions provinciales ou pour les autres limites comme cela. C'est ça qui est inclus dans cette définition.

Le sénateur Nolin: Je suis d'accord, mais n'oubliez pas les mots « suffisamment importants » dans (2)c). Alors, même s'il y a une différence, même s'il y a un raisonnement où la commission présente des arguments ou des raisons pour faire la modification, un tribunal pourrait dire « oui, mais, ce n'est pas suffisamment important à la lumière de 2b)i), qui, elle, réfère à 5.

M. Milliken: Oui

Le sénateur Nolin: Donc une circonscription, dans sa forme actuelle, à moins d'un phénomène géographique qui n'existe pas en ce moment, une nouvelle rivière, une autoroute qui sépare un comté en deux.

Le sénateur Prud'homme: Les ponts.

Le sénateur Nolin: Il est à peu près impossible de changer les limites d'une circonscription.

M. Milliken: Non. Si les chiffres disent que l'on change les limites, il faut les changer.

Mr. Milliken: I think you have to go back to the duty that is cast on those commissions to, first of all, deal with effective representation, and then, second, to stick as closely as possible to the quotient. Those provisions are still there. They cannot ignore population shifts. What they are going to try to do is avoid changes where they are not necessary. However, if they redraw the boundaries and the population dictates breaking up a community that is already there, it will have to be broken up. That is going to happen in places; there is no question it is going to happen.

Senator Nolin: I have been through that process many times, as Senator Prud'homme mentioned. The commission in Quebec was very effective in trying to achieve the intent of the legislation in a non-partisan manner. When it came to drawing the new map, the commission said to us, "Look, you guys, we are in charge and you are at the limit. Do have an argument on that?"

Senator Prud'homme: That is what the judge told you, not me.

Senator Nolin: And it worked.

Mr. Milliken: It think it will under this system, too. I think it will.

Senator Murray: Unless some other senators wish to intervene at this point, I would move we adjourn. In doing so, I would suggest, though it is not part of the motion, that you reconvene the committee for Thursday.

The Chairman: There is a possibility for Thursday morning at 9:30.

I wish to thank Mr. Milliken.

Cela a donné lieu à un très bon débat.

[Traduction]

traditional boundaries, too, and not just for federal constituencies, but for provincial constituencies or other similar boundaries. That is what this definition encompasses.

Senator Nolin: I agree, but do not forget the words "sufficiently significant" in paragraph 19(2)(c). They mean that even if there is a difference, even if there is reasoning or an argument by a commission in favour of making the change, a court could say: Yes, but that factor is not sufficiently significant in light of subparagraph 2(b)(i), referring to subclause 19(5).

Mr. Milliken: Yes.

Senator Nolin: So, unless there is a geographic phenomenon that does not exist at present, a new river, a superhighway splitting the constituency. . .

Senator Prud'homme: A bridge.

Senator Nolin: . . . it is nearly impossible to change the boundaries of a constituency in its present form.

Mr. Milliken: No. If the figures tell us to change the boundaries change, we have to change them.

M. Milliken: Je pense qu'il faut revenir à l'obligation faite à ces commissions, tout d'abord, d'assurer une représentation effective puis, deuxièmement, de s'approcher autant que possible du quotient. Ces dispositions sont toujours là. Elles ne peuvent ignorer les changements de population. Ce qu'elles vont devoir essayer de faire, c'est d'éviter les redécoupages qui ne sont pas nécessaires. Cependant, s'ils redécoupent les circonscriptions et si les chiffres de population obligent à scinder une communauté déjà existante, il faudra le faire. Cela arrivera parfois; il ne fait nul doute que cela arrivera.

Le sénateur Nolin: J'ai vécu ce redécoupage de nombreuses fois, ainsi que le sénateur Prud'homme l'a mentionné. La commission au Québec parvenait très bien à mettre en pratique l'esprit de la loi d'une manière non partisane. Lorsqu'il s'agissait de tracer la nouvelle carte, la commission nous disait: «Regardez, c'est nous qui décidons et vous êtes à la limite. Quels sont vos arguments?»

Le sénateur Prud'homme: C'est ce que le juge vous disait, pas moi.

Le sénateur Nolin: Et cela marchait.

M. Milliken: Et cela marchera avec ce système également. Je pense que cela marchera.

Le sénateur Murray: À moins que d'autres sénateurs ne veuillent intervenir, je propose de lever la séance. Je suggère en même temps, bien que cela ne fasse pas partie de la motion, de convoquer une nouvelle séance jeudi.

Le président: Il y a une possibilité jeudi matin à 9 h 30.

Je tiens à remercier M. Milliken.

His participation resulted in a very good debate.

[Texte]

Senator Prud'homme: I have in mind June 22. If the bill were to be amended by the wish of this committee, it would have to go to the full Senate and then there would be a full debate. I intend to participate.

If amendments were made to the bill, it would have to go back to the House of Commons. The house may acquiesce and that would be the end of the process, or they may resent any amendment and send the bill back here. We are getting very close to the ultimate deadline.

I prefer the actual map, but is the ultimate date only Thursday?

Senator Murray: The maps come into play once recommended by the present commissioners.

Senator Prud'homme: I am in your hands, Senator Murray, because you put the proposal. I do not want the Senate to be in that position should we have a delay.

Senator Murray: Let me recall. We have done everything we can to expedite the bill. When the bill arrived, we waived all the notices so that the government could introduce the bill for second reading the same day it arrived. I spoke, and that very night it was sent to the committee. We have heard from our witnesses.

In similar cases in the past when there were amendments, the leadership in the Senate would sometimes say, "Well, we are opposed to the amendments but we will let them go through to expedite their consideration by the government in the House of Commons right away." I do not know whether that would be the disposition of the government today. If it were, we could proceed that way. But I have the impression that if any amendments get through the committee, there would be debate in the Senate and a vote before they went to the House of Commons.

That being the case, we will take the time to consult in our full caucus on Wednesday, and then decide what to do. We could have a committee meeting on Thursday and take it from there. If it were the disposition of the Liberal senators or the Liberal leadership, we would have to know now. We could proceed as early as tonight waiving notices, and so forth.

The Chairman: It is probably the only alternative. It is tonight or Thursday.

Senator Murray: It is tonight or Thursday.

Senator Prud'homme: You understand, Senator Murray, Liberal leadership does not speak for me.

Senator Murray: But you speak for them? Are you willing to waive notices?

Senator Prud'homme: I think, Senator Murray, a few comments of that kind may help me out in my reflection.

Senator Murray: I was being facetious.

Senator Prud'homme: I know you say that, but the record will not show that, so say on the record that you were only facetious.

[Translation]

Le sénateur Prud'homme: Je songe au 22 juin. Si le comité amende le projet de loi, il devra passer devant le Sénat et il y aura alors un débat complet. J'ai l'intention d'y participer.

Si le Sénat modifie le projet de loi, il devra être renvoyé à la Chambre des communes. La Chambre pourra accepter nos amendements, et ce sera la fin du processus, ou bien les refuser et nous renvoyer le projet de loi. On commencera à se rapprocher beaucoup de la date limite.

Je préfère la carte actuelle, mais je me demande si la première date possible n'est que jeudi?

Le sénateur Murray: Les cartes n'interviennent qu'une fois qu'elles sont recommandées par les commissaires actuels.

Le sénateur Prud'homme: Je m'en remets à vous, sénateur Murray, car c'est vous qui avez fait la proposition. Je ne voudrais pas placer le Sénat dans cette situation si nous avons un retard.

Le sénateur Murray: Faisons le point. Nous avons fait tout ce que nous pouvions pour accélérer l'étude du projet de loi. Lorsqu'il nous est parvenu, nous avons levé tous les préavis afin que le gouvernement puisse introduire le projet de loi en deuxième lecture le jour même de son arrivée. J'ai pris la parole et le même jour il a été envoyé en comité. Nous avons entendu nos témoins.

Par le passé, dans des cas similaires, lorsqu'il y avait des amendements, le leader du gouvernement disait parfois: «Nous sommes opposés aux amendements mais nous allons les laisser passer pour accélérer leur examen par le gouvernement à la Chambre des communes, immédiatement». Je ne sais pas si le gouvernement serait disposé à faire de même pour celui-ci. S'il était d'accord, on pourrait procéder ainsi. J'ai l'impression que si des amendements sont adoptés à ce comité, il y aura un débat au Sénat et un vote avant que le projet de loi ne soit renvoyé à la Chambre des communes.

Dans ces conditions, nous prendrons le temps de consulter notre caucus au complet mercredi, et déciderons ensuite quoi faire. Nous pourrions avoir une réunion du comité jeudi et voir alors. Si les sénateurs libéraux ou le leader libéral étaient prêts à renoncer au débat, il faudrait nous le faire savoir maintenant. Nous pourrions déjà ce soir lever les préavis, et cetera.

Le président: C'est sans doute la seule alternative. C'est ce soir ou jeudi.

Le sénateur Murray: Il faut que ce soit ce soir ou jeudi.

Le sénateur Prud'homme: Comprenez, sénateur Murray, que le leader libéral ne parle pas en mon nom.

Le sénateur Murray: Mais vous parlez en son nom? Êtes-vous prêt à lever les préavis?

Le sénateur Prud'homme: Sénateur Murray, encore quelques remarques comme celle-ci vont me faciliter la réflexion.

Le sénateur Murray: Je plaisantais.

Le sénateur Prud'homme: Vous le dites, mais ce ne sera pas au procès-verbal, alors répétez pour le procès-verbal que vous plaisantiez.

[Text]

Senator Murray: It was in a facetious manner.

Senator Prud'homme: I will not speak for anybody but myself.

Senator Murray: If leave is asked for, your vote is as good as anybody else's and you can grant or deny leave as you wish.

Senator Prud'homme: But I am not a member of the committee.

Senator Murray: In the Senate.

The Chairman: Well, you put the motion. I think by nature such a motion is not debatable.

Senator Murray: It is not debatable. Senator Lewis, however, wanted to say something.

Senator Lewis: Senator Murray, is your intention to move, in committee, these amendments?

Senator Murray: Since I have time, I would want to take into consideration what Mr. Milliken has said and consult our caucus.

Senator Lewis: So we are not talking about tonight?

Senator Murray: It is very difficult to negotiate on the record. I would be willing to move the amendments, but there would be no point in so doing unless the government were willing, and Senator Prud'homme were willing, to give leave to waive the usual notices and let the amendments go through. It would then be in the hands of the House of Commons to decide as of tonight or tomorrow. But I do not think you are prepared to adopt that position at the moment.

The Chairman: We stand adjourned until Thursday at 9:30, unless there is something else.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le sénateur Murray: Je plaisantais.

Le sénateur Prud'homme: Je ne représente que moi.

Le sénateur Murray: Si l'autorisation est demandée, votre voix compte autant que celle de n'importe qui et vous pouvez accorder ou refuser l'autorisation, comme bon vous semble.

Le sénateur Prud'homme: Mais je ne suis pas membre du comité.

Le sénateur Murray: Au Sénat.

Le président: Eh bien, vous avez présenté la motion. C'est une motion qui ne peut être débattue.

Le sénateur Murray: Elle ne peut être débattue. Cependant, le sénateur Lewis souhaitait dire un mot.

Le sénateur Lewis: Sénateur Murray, avez-vous l'intention de présenter ces amendements en comité?

Le sénateur Murray: Puisqu'il me reste du temps, j'aimerais réfléchir à ce que M. Milliken a dit et consulter mon caucus.

Le sénateur Lewis: Nous ne siégerons donc pas ce soir?

Le sénateur Murray: Il est très difficile de négocier en public. Je serais disposé à introduire les amendements, mais il ne servirait à rien de le faire si le gouvernement n'est pas disposé, et si le sénateur Prud'homme n'est pas disposé, à lever les préavis habituels et à laisser passer les amendements. La décision appartiendrait alors à la Chambre des communes, à partir de ce soir ou de demain. Et je ne pense pas que vous soyez prêt à adopter cette position maintenant.

Le président: La séance est levée jusqu'à jeudi, 9 h 30, sauf contre-ordre.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

For Bill C-69:

Peter Milliken, M.P., Parliamentary Secretary to the
Government House Leader and Chair of the Standing
Committee on Procedure and House Affairs.

Pour le projet de loi C-69:

Peter Milliken, député, secrétaire parlementaire du Leader du
gouvernement à la Chambre des communes et président du
comité permanent de la procédure et affaires de la
Chambre.



First Session
Thirty-fifth Parliament, 1994-95

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Première session de la
trente-cinquième législature, 1994-1995

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Thursday, June 8, 1995

Issue No. 41

Fifth Proceedings on:

Consideration of Bill C-69, An Act to provide
for the establishment of electoral boundaries
commissions and the readjustment of
electoral boundaries

Twelfth Proceedings on:

Consideration of Bill C-37, An Act to amend
the Young Offenders Act and the Criminal Code

INCLUDING:
THE TENTH REPORT OF THE
COMMITTEE (BILL C-69)

Président:
L'honorable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Le jeudi 8 juin 1995

Fascicule n° 41

Cinquième fascicule concernant:

L'étude du projet de loi C-69, Loi portant sur
la création de commissions de délimitation des
circonscriptions électorales et la révision des
limites des circonscriptions électorales.

Douzième fascicule concernant:

L'étude du projet de loi C-37, Loi modifiant
la Loi sur les jeunes contrevenants et le
Code criminel

Y COMPRIS:
LE DIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(LE PROJET DE LOI C-69)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Chairman*

The Honourable P. Derek Lewis, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Berntson	Grimard
Carstairs	Losier-Cool
Davey	* Lynch-Staunton
Doyle	(or Berntson)
* Fairbairn (or Graham)	Murray
Forrestall	Nolin
Gigantès	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Davey substituted for that of the Honourable Senator Stanbury. (June 7, 1995)

The name of the Honourable Senator Grimard substituted for that of the Honourable Senator Jessiman. (June 7, 1995)

The name of the Honourable Senator Forrestall substituted for that of the Honourable Senator DeWare. (June 7, 1995)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

Vice-président: L'honorable P. Derek Lewis

et

Les honorables sénateurs:

Berntson	Grimard
Carstairs	Losier-Cool
Davey	* Lynch-Staunton
Doyle	(ou Berntson)
* Fairbairn (ou Graham)	Murray
Forrestall	Nolin
Gigantès	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste de membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Davey est substitué à celui de l'honorable sénateur Stanbury. (Le 7 juin 1995)

Le nom de l'honorable sénateur Grimard est substitué à celui de l'honorable sénateur Jessiman. (Le 7 juin 1995)

Le nom de l'honorable sénateur Forrestall est substitué à celui de l'honorable sénateur DeWare. (Le 7 juin 1995)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, June 8, 1995
(45)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 256-S Centre Block, at 9:35 a.m., the Chairman, the Honourable Senator Gérald-A. Beaudoin, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Berntson, Carstairs, Davey, Doyle, Forrestall, Grimard, Lewis, Losier-Cool, Murray and Nolin (12).

Other Senators present: The Honourable Senators Andreychuk and Pearson (2).

In attendance: Jamie Robertson and Marilyn Pilon, Research Officers, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, May 2, 1995, the Committee continued its consideration of Bill C-69, An Act to provide for the establishment of electoral boundaries commissions and the readjustment of electoral boundaries. (*See Minutes of Proceedings of Issue No. 32, for the full text of the Order of Reference*).

The Honourable Senator Murray moved, — THAT the maximum deviation from the electoral quota for a province be reduced from 25 per cent to 15 per cent by amending clauses 3(2) and 19(2)(a) of Bill C-69 as follows:

(a) in clause 3(2), on page 2, replace line 17 with the following:

“electoral districts in the province varies by 15”

(b) in clause 19(2)(a), on page 11, replace line 34 with the following:

“than 15 per cent from that quota, which”

The question being put on the motion, — it was agreed on division.

The Honourable Senator Murray moved, — THAT it may be made a requirement that the other two members of each electoral boundaries commission be resident in the province for which the commission is established by amending clause 9(1) of Bill C-69 as follows:

on page 5, replace lines 7 and 8 with the following:

“commission to be established shall, from among persons resident in the province for which the commission is being established, be appointed by the Speaker of the House of”;

The question being put on the motion, — it was agreed on division.

The Honourable Senator Murray moved, — THAT the provisions whereby appointments by the Speaker of the House of

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 8 juin 1995
(45)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd’hui à 9 h 35, dans la pièce 256-S de l’édifice du Centre, sous la présidence de l’honorable sénateur Gérald-A. Beaudoin (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Berntson, Carstairs, Davey, Doyle, Forrestall, Grimard, Lewis, Losier-Cool, Murray et Nolin (12).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Andreychuk et Pearson (2).

  galement présents: Jamie Robertson et Marilyn Pilon, attachés de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l’ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 2 mai 1995, le comité poursuit son étude du projet de loi C-69, Loi portant sur la création de commissions de délimitation des circonscriptions électorales et la révision des limites des circonscriptions électorales. (*Voir les procès-verbaux, fascicule né 32, pour le texte intégral de l’ordre de renvoi*).

L’honorable sénateur Murray propose, — QUE, pour une province, l’écart maximal entre la population et le quotient soit réduit de vingt-cinq pour cent à quinze pour cent en amendant le paragraphe 3(2) et l’alinéa 19(2)a) du projet de loi C-69 de la façon suivante:

a) page 2, paragraphe 3(2), remplacer la ligne 24 par ce qui suit:

«19(2)a)(i)   quivaut à quinze pour cent ou»

b) page 11, remplacer la ligne 31 par ce qui suit:

«quinze pour cent du quotient:»; et

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

L’honorable sénateur Murray propose, — QU’il soit exigé que les deux autres commissaires soient des personnes résidant dans la province pour laquelle la commission a été constituée en modifiant le paragraphe 9(1) de la façon suivante:

page 5: remplacer la ligne 6 par ce qui suit:

«nommés parmi les personnes résidant dans la province pour laquelle la commission est constituée, par le président de la Chambre des»;

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

L’honorable sénateur Murray propose, — QUE les dispositions prévoyant que les nominations par le Président de la Chambre des

[Text]

Commons may be challenged and revoked be eliminated by amending Bill C-69 as follows:

- (a) on page 6, strike out lines 9 to 50; and
- (b) on page 7, strike out lines 1 to 6 and renumber subclause (13) as subclause (7).

The question being put on the motion, — it was agreed on division.

The Honourable Senator Murray moved, — THAT the provisions that allow for exceptions to the establishment of an electoral boundaries commission for a province after a decennial census be eliminated by amending Bill C-69 as follows:

- (a) on page 2,
 - (i) replace line 21 with the following:
“4. After each”; and
 - (ii) strike out lines 30 to 38;
- (b) on page 3,
 - (i) strike out lines 1 to 12; and
 - (ii) replace lines 13 and 14 with the following:
“5. For the purposes of subsection 3(2), “electoral district” does”
- (c) on pages 9 and 10,
 - (i) replace line 6 with the following:
“3 or section 4, as the case may be, and”
 - (ii) replace lines 13 and 14 with the following:
“by virtue of subsection 3(2); and”;
 - (iii) strike out lines 18 to 34 and renumber subclauses (5) and (6) as (4) and (5) respectively.
- (d) on page 21, replace line 3 with the following:
“subsection 3(2) after a determination”.

The question being put on the motion, — it was agreed on division.

The Honourable Senator Murray moved, — THAT Bill C-69 be amended as follows to eliminate the provision that a commission will only recommend changes to existing electoral district boundaries where the factors set out in clause 19(2)(b) are sufficiently significant to warrant such a recommendation:

Replace lines 22 to 27 with the following:

“next five years.”

The question being put on the motion, — it was agreed on division.

The Honourable Senator Murray moved, — THAT the term “community of interest” be redefined, incorporating in it the definition recommended by the Royal Commission on Electoral Reform, be amending Bill C-69 as follows:

- (a) on page 12, replace lines 44 to 46 with the following:

[Traduction]

communes peuvent être mises en doute et révoquées soient supprimées en amendant le projet de loi C-69 de la façon suivante:

- a) page 6: supprimer les lignes 6 et 34; et
- b) page 7: supprimer les lignes 1 à 6, et remplacer le numéro du paragraphe (13) par le numéro (7).

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

L'honorable sénateur Murray propose, — QUE les dispositions qui permettent des exceptions à la constitution d'une commission de délimitation des circonscriptions électorales pour une province à la suite d'un recensement décennal soient supprimées en amendant le projet de loi C-69 de la façon suivante:

- a) page 2:
 - (i) remplacer la ligne 26 par ce qui suit:
«4. Après;» et
 - (ii) supprimer les lignes 36 à 44; et
- b) page 3:
 - (i) supprimer les lignes 1 à 13; et
 - (ii) remplacer les lignes 14 et 15 par ce qui suit:
«5. Pour l'application du paragraphe 3(2), «circonscription électora-»
- c) page 9, article 16:
 - (i) remplacer la ligne 6 par ce qui suit:
«des articles 3 ou 4, selon le »; et
 - (ii) remplacer les lignes 13 et 14 par ce qui suit:
«requis en raison du paragraphe 3(2);»; et
 - (iii) supprimer les lignes 19 à 34 et remplacer les numéros de paragraphe (5) et (6) par (4) et (5) respectivement.
- d) page 21, remplacer la ligne 4 par ce qui suit:
«du paragraphe 3(2), à la suite d'une»

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

L'honorable sénateur Murray propose, — QUE le projet de loi C-69 soit amendé comme suit afin de supprimer la disposition selon laquelle une commission ne recommande des changements aux limites existantes d'une circonscription électorale que si des éléments mentionnés à l'alinéa 19(2)b) sont suffisamment importants pour les justifier:

Remplacer les lignes 22 à 27 par ce qui suit:

«années»; et

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

L'honorable sénateur Murray propose, — QUE l'expression «communautés d'intérêts» soit redéfinie de manière à y intégrer la définition recommandée par la Commission royale sur la réforme électorale, en amendant le projet de loi C-69 de la façon suivante:

- a) page 12, remplacer les lignes 41 à 43 par ce qui suit:

[Texte]

““community of interest” means a community of interest formed on the basis of demographic, sociological and geographic considerations, taking into account the accessibility, shape and ecology of a region, the boundaries of local government and administrative units, as well as Indian treaty areas.”

(c) on page 13, by striking out lines 1 to 4.

The question being put on the motion, — it was agreed on division.

It was agreed, on division, — THAT Bill C-69, as amended, carry.

It was agreed, — THAT the Chairman report Bill C-69, as amended, to the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, March 21, 1995, the Committee continued its consideration of Bill C-37, An Act to amend the Young Offenders Act and the Criminal Code. (*See Minutes of Proceedings, Issue No. 23, for the full text of the Order of Reference*).

It was agreed, — THAT the committee meet at a later date to discuss a draft report on Bill C-37.

At 10:00 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité

Heather Lank

Clerk of the Committee

[Translation]

«communautés d'intérêts» s'entend de celle qui est fondée sur des considérations d'ordre démographique, sociologique et géographique et compte tenu de l'accessibilité, de la configuration et de l'écologie de la région en cause, des limites des administrations locales ou autres, ainsi que des zones visées par les traités conclus avec les Indiens.»

c) page 13, supprimer les lignes 1 à 5.

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu, avec dissidence, — QUE le projet de loi C-69 soit adopté dans sa forme modifiée.

Il est convenu, — QUE le président fasse rapport au Sénat du projet de loi C-69 dans sa forme modifiée.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 21 mars 1995, le comité poursuit son étude du projet de loi C-37, Loi modifiant la Loi sur les jeunes contrevenants et le Code criminel. (*Voir les Procès-verbaux, fascicule n° 23, pour le texte intégral de l'ordre de renvoi*).

Il est convenu, — QUE le comité se réunisse à une date ultérieure pour discuter d'une ébauche de rapport sur le projet de loi C-37.

À 10 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

[Text]

Thursday, June 8, 1995

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

TENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-69, An Act to provide for the establishment of electoral boundaries commissions and the readjustment of electoral boundaries, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, May 2, 1995, examined the said Bill and now reports the same with the following amendments:

1. *Page 2, clause 3*: strike out line 17 and substitute the following:
 "electoral districts in the province varies by 15"
2. *Pages 2 and 3, clause 4*:
 - (a) on page 2,
 - (i) strike out line 21 and substitute the following:
 "4. After each"; and
 - (ii) strike out lines 30 to 38; and
 - (b) on page 3, strike out lines 1 to 12.
3. *Page 3, clause 5*: strike out lines 13 and 14 and substitute the following:
 "5. For the purposes of subsection 3(2), "electoral district" does"
4. *Pages 5, 6 and 7, clause 9*:
 - (a) on page 5, strike out lines 7 and 8 and substitute the following:
 "commissions to be established shall, from among persons resident in the province for which the commission is being established, be appointed by the Speaker of the House of";
 - (b) on page 6, strike out lines 9 to 50; and
 - (c) on page 7, strike out lines 1 to 6 and, on page 7, renumber subclause (13) as subclause (7).
5. *Pages 9 and 10, clause 16*:
 - (a) strike out line 6 and substitute the following:
 "3 or section 4, as the case may be, and"
 - (b) strike out lines 13 and 14 and substitute the following:
 "by virtue of subsection 3(2); and";
 - (c) strike out lines 18 to 34 and renumber subclauses (5) and (6) as (4) and (5) respectively.
6. *Pages 11 to 13, clause 19*:
 - (a) on page 11, strike out line 34 and substitute the following:
 "than 15 per cent from that quota, which"; and
 - (b) on page 12:
 - (i) strike out lines 22 to 27 and substitute the following:

RAPPORT DU COMITÉ

[Traduction]

Le jeudi 8 juin 1995

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

DIXIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-69, Loi portant sur la création de commissions de délimitation des circonscriptions électorales et la révision des limites des circonscriptions électorales, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 2 mai 1995, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec les modifications suivantes:

1. *Page 2, article 3*: remplacer la ligne 24 par ce qui suit:
 «19(2)a)(i) équivaut à quinze pour cent ou»
2. *Pages 2 et 3, article 4*:
 - a) page 2:
 - (i) remplacer la ligne 26 par ce qui suit:
 «4. Après»; et
 - (ii) supprimer les lignes 36 à 44; et
 - b) page 3, supprimer les lignes 1 à 13.
3. *Page 3, article 5*: remplacer les lignes 14 et 15 par ce qui suit:
 «5. Pour l'application du paragraphe 3(2), «circonscription électora-»
4. *Pages 5 à 7, article 9*:
 - a) page 5: remplacer la ligne 6 par ce qui suit:
 «nommés, parmi les personnes résidant dans la province pour laquelle la commission est constituée, par le président de la Chambre des»;
 - b) page 6: supprimer les lignes 6 à 34; et
 - c) page 7: supprimer les lignes 1 à 5 et remplacer le numéro du paragraphe (13) par le numéro (7).
5. *Page 9, article 16*:
 - a) remplacer la ligne 6 par ce qui suit:
 «des articles 3 ou 4, selon le»; et
 - b) remplacer les lignes 13 et 14 par ce qui suit:
 «requis en raison du paragraphe 3(2);»; et
 - c) supprimer les lignes 19 à 34 et remplacer les numéros de paragraphe (5) et (6) par (4) et (5) respectivement.
6. *Pages 11 à 13, article 19*:
 - a) page 11, remplacer la ligne 31 par ce qui suit:
 «quinze pour cent du quotient»; et
 - b) page 12:
 - (i) remplacer les lignes 22 à 27 par ce qui suit:

[Texte]

“next five years”; and

(ii) strike out lines 44 to 46 and substitute the following:

““community of interest” means a community of interest formed on the basis of demographic, sociological and geographic considerations, taking into account the accessibility, shape and ecology of a region, the boundaries of local government and administrative units, as well as Indian treaty areas.”

(c) on page 13, strike out lines 1 to 4.

7. Page 21, clause 32: strike out line 3 and substitute the following:

“subsection 3(2) after a determination”

Respectfully submitted,

[Translation]

«années»; et

(ii) remplacer les lignes 41 à 43 par ce qui suit:

««communautés d'intérêts» s'entend de celle qui est fondée sur des considérations d'ordre démographique, sociologique et géographique, compte tenu de l'accessibilité, de la configuration et de l'écologie de la région en cause, des limites des administrations locales ou autres, ainsi que des zones visées par les traités conclus avec les Indiens.»

c) page 13, supprimer les lignes 1 à 5.

7 Page 21, article 32: remplacer la ligne 4 par ce qui suit:

«du paragraphe 3(2), à la suite d'une»

Respectueusement soumis,

Le président

GÉRALD-A. BEAUDOIN

Chairman

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, June 8, 1995

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-69, to provide for the establishment of electoral boundaries commissions and the readjustment of electoral boundaries; and the subject matter of Bill C-37, to amend the Young Offenders Act and the Criminal Code, met this day at 9:30 a.m. to give consideration to the bills.

Senator Gerald-A. Beaudoin (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: We will continue our study of Bill C-69, an act to provide for the establishment of electoral boundaries commissions and the readjustment of electoral boundaries. We have finished hearing testimony of witnesses. I will now invite Senator Murray to propose some amendments.

Senator Murray: Mr. Chairman, I can report to colleagues that following a discussion by our caucus yesterday, we decided to go ahead and formally propose the amendments to which I referred when the committee met on Monday last. As I understand it, there is agreement with the leadership as to how this matter will be dealt with when it arrives by way of a report in the Senate this afternoon. It is not for me to go into that, but the effect would be that if the committee passes the amendments there would be maximum time for the House of Commons to consider these and respond to them.

When we met on Monday, I outlined in sufficient detail our approach to this bill and the rationale for the amendments that we wished to propose. Therefore, it is quite unnecessary for me to do so today. It would be my intention simply to move the amendments and save my eloquence until the report stage in the Senate.

I am in the hands of the committee on this matter. The amendments that I will propose I have in two forms. One is in the clause-by-clause form whereby we would proceed clause by clause and I would move the amendments to the particular lines that need to be amended —

Senator Lewis: The amendments that you are going to propose are the same, there is no difference from what they were?

Senator Murray: On Monday? No, there is not.

The Chairman: Do you have the list of amendments?

Senator Lewis: Yes.

Senator Murray: It would be more understandable if I take the amendments one at a time, state the purpose of the amendment, and then outline the clauses in the bill which need to be amended in order to give effect to that purpose. That will be the easiest way for senators to vote on those amendments, it

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 8 juin 1995

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-69, Loi portant sur la création de commissions de délimitation des circonscriptions électorales et la révision des limites des circonscriptions électorales de même que la teneur du projet de loi C-37, Loi modifiant la Loi sur les jeunes contrevenants et le Code criminel, se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier les deux projets de loi.

Le sénateur Gerald-A. Beaudoin (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Nous poursuivrons notre étude du projet de loi C-69, Loi portant sur la création de commissions de délimitation des circonscriptions électorales et la révision des limites des circonscriptions électorales. Nous en avons fini avec l'audition des témoins. J'inviterai maintenant le sénateur Murray à proposer certains amendements.

Le sénateur Murray: Monsieur le président, je puis faire rapport aux collègues que, à la suite des discussions que nous avons eues au caucus hier, nous avons décidé d'aller de l'avant et de proposer officiellement les amendements dont j'ai parlé lundi dernier à la séance du comité. Je crois comprendre que les leaders se sont entendus sur le traitement que l'on réservera à cette question lorsqu'un rapport s'y rapportant sera déposé au Sénat cet après-midi. Ce n'est pas à moi à me lancer dans des explications, mais si le comité adopte les amendements, la Chambre des communes aura amplement le temps de les étudier et d'y répondre.

Lorsque nous nous sommes réunis lundi, j'ai expliqué suffisamment en détail notre point de vue en ce qui a trait à ce projet de loi et le fondement des amendements que nous souhaitons proposer. Il est donc inutile que je reprenne l'exercice aujourd'hui. J'aimerais simplement proposer les amendements et réserver mon commentaire jusqu'à l'étape du rapport au Sénat.

Je m'en remets au comité sur cette question. Les amendements que je proposerai se présentent sous deux formes, tout d'abord article par article, ce qui nous permettrait de procéder un article à la fois et me permettrait de proposer les amendements à l'égard des lignes qui doivent être amendées —

Le sénateur Lewis: Les amendements que vous allez proposer sont les mêmes; il n'y a aucune différence par rapport à ce qu'ils étaient?

Le sénateur Murray: Lundi? Non, il n'y en n'a pas.

Le président: Avez-vous la liste des amendements?

Le sénateur Lewis: Oui

Le sénateur Murray: Ce serait plus facile à comprendre si je prenais les amendements à tour de rôle, si j'en donnais l'objectif et si je précisais ensuite les articles du projet de loi qu'il faut amender pour atteindre cet objectif. Ce sera la façon la plus simple pour les sénateurs de voter à l'égard de ces amendements,

[Texte]

being understood that the Clerk would ensure that the amendments went to the House of Commons, if they get that far, in a form that is procedurally acceptable over there.

Senator Lewis: We concur, yes.

The Chairman: Are you suggesting that if we follow clause by clause you will propose your amendment at the right moment for each clause, or do you wish to proceed with the amendments as they are here, one by one?

Senator Murray: I wish to deal with each amendment according to the purpose of the amendment, rather than go page by page and clause by clause.

The Chairman: Subject by subject?

Senator Murray: I would prefer to proceed subject by subject.

The Chairman: To me, that would be better.

Senator Murray: It will be more understandable to members of the committee. Also, we do have the safeguard that the Clerk will see that the amendments are in a form that is procedurally acceptable in the House of Commons.

The Chairman: Do you have any problem with that procedure, Senator Lewis?

Senator Lewis: No, it is only a matter of clarity.

Senator Murray: The first amendment, Mr. Chairman, is the following:

That the maximum deviation from the electoral quota for a province be reduced from 25 per cent to 15 per cent by amending clauses 3(2) and 19(2)(a) of Bill C-69 as follows:

(a) in clause 3(2), on page 2, replace line 17 with the following:

“electoral districts in the province varies by 15.”

(b) in clause 19(2)(a), on page 11, replace line 34 with the following:

“than 15 per cent from that quota, which”

Mr. Chairman, do you wish to put the amendments to a vote?

The Chairman: Shall we vote on the first amendment? What procedure do senators prefer, that we vote by raising hands?

Senator Murray: Do you wish to vote on each amendment, one by one?

Senator Lewis: I thought we would have done them all at one time.

Senator Murray: That would be satisfactory to me.

Senator Lewis: Can we do it by division in the committee?

The Chairman: It may be by division, too, of course.

Senator Murray: Does an amendment require a seconder?

[Translation]

étant entendu que le greffier s'assurerait que les amendements iraient à la Chambre des communes, s'ils se rendent jusque-là, sous une forme qui serait conforme à leur façon de procéder.

Le sénateur Lewis: Nous sommes d'accord.

Le président: Laissez-vous entendre que si nous procédons article par article, vous proposerez votre amendement au bon moment pour chaque article, ou voulez-vous procéder avec les amendements tels qu'ils figurent ici, à tour de rôle?

Le sénateur Murray: Je veux traiter chaque amendement en fonction de son objectif plutôt que d'y aller page par page et article par article.

Le président: Sujet par sujet.

Le sénateur Murray: Je préférerais procéder sujet par sujet.

Le président: Selon moi, ce serait préférable.

Le sénateur Murray: Ce serait plus facile à comprendre pour les membres du comité. De plus, nous avons la garantie que le greffier verra à ce que les amendements soient présentés conformément à la façon de procéder de la Chambre des communes.

Le président: Est-ce que cette façon de procéder vous convient, sénateur Lewis?

Le sénateur Lewis: Oui, c'est une simple question de clarté.

Le sénateur Murray: Le premier amendement, monsieur le président, est le suivant:

Que, pour une province, l'écart maximal entre la population et le quotient soit réduit de vingt-cinq pour cent à quinze pour cent en amendant le paragraphe 3(2) et l'alinéa 19(2) a) du projet de loi C-69 de la façon suivante:

a) Page 2, paragraphe 3(2) remplacer la ligne 24 par ce qui suit :

«19(2)a)(i) équivaut à quinze pour cent ou»

b) Page 11, remplacer la ligne 31 par ce qui suit:

«quinze pour cent du quotient :»; et

Monsieur le président, voulez-vous que l'on vote sur ces amendements?

Le président: Devrions-nous tenir le vote sur le premier amendement? Les sénateurs préfèrent-ils un vote à main levée?

Le sénateur Murray: Voulez-vous voter à l'égard de chaque amendement, à tour de rôle?

Le sénateur Lewis: Je croyais que nous les adopterions en bloc.

Le sénateur Murray: Je n'y vois pas d'inconvénient.

Le sénateur Lewis: Peut-on les adopter à la pluralité des voix au comité?

Le président: Cela peut se faire à la pluralité des voix, bien sûr

Le sénateur Murray: Est-ce qu'un amendement exige un comotionnaire?

[Text]

The Chairman: No seconder.

Senator Murray: Fine. If you would put the motion I think Senator Lewis's disposition is to have it pass on division.

The Chairman: We will vote on the first motion moved by Senator Murray, that the maximum deviation from the electoral quota for a province be reduced from 25 per cent to 15 per cent.

All those in favour of the motion?

Some Hon. Senators: Agreed.

Some Hon. Senators: On division.

Senator Murray: Mr. Chairman, the second amendment is the following:

That it be made a requirement that the other two members of each electoral boundaries commission be resident in the province for which the commission is established by amending clause 9(1) of Bill C-69 as follows:

on page 5, replace lines 7 and 8 with the following:

"commission to be established shall, from among persons resident in the province for which the commission is being established, be appointed by the Speaker of the House of";

This was the technical amendment.

The Chairman: The second amendment is a purely technical one. All those in favour?

Some Hon. Senators: Agreed.

Some Hon. Senators: On division.

Senator Murray: Mr. Chairman, the third amendment is the following:

That the provisions whereby appointments by the Speaker of the House of Commons may be challenged and revoked be eliminated by amending Bill C-69 as follows:

(a) on page 6, strike out lines 9 to 50; and

(b) on page 7, strike out lines 1 to 6 and renumber subclause (13) as subclause (7).

The Chairman: Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Some Hon. Senators: Agreed.

Some Hon. Senators: On division.

Senator Murray: Mr. Chairman, the next amendment is the following:

That the provisions that allow for exceptions to the establishment of an electoral boundaries commission for a province after a decennial census be eliminated by amending Bill C-69 as follows:

(a) on page 2,

(i) replace line 21 with the following:

[Traduction]

Le président: Non.

Le sénateur Murray: D'accord. Si vous présentez la motion, je crois que le sénateur propose qu'elle soit adoptée à la pluralité des voix.

Le président: Nous voterons sur la première motion présentée par le sénateur Murray voulant que l'écart maximal entre la population et le quotient soit réduit de vingt-cinq pour cent à quinze pour cent.

Quels sont ceux qui appuient la motion?

Des voix: D'accord.

Des voix: Avec dissidence.

Le sénateur Murray: Monsieur le président, le deuxième amendement est le suivant:

Qu'il soit exigé que les deux autres commissaires soient des personnes résidant dans la province pour laquelle la commission a été constituée en modifiant le paragraphe 9(1) du projet de loi C-69 de la façon suivante :

page 5: remplacer la ligne 6 par ce qui suit:

«nommés, parmi les personnes résidant dans la province pour laquelle la commission est constituée, par le président de la Chambre des » ;

Il s'agissait d'un amendement technique.

Le président: Le deuxième amendement est purement technique. Quels sont ceux qui l'appuient?

Des voix: D'accord.

Des voix: Avec dissidence.

Le sénateur Murray: Monsieur le président, le troisième amendement est le suivant:

Que les dispositions prévoyant que les nominations par le Président de la Chambre des communes peuvent être mises en doute et révoquées soient supprimées en amendant le projet de loi C-69 de la façon suivante:

a) page 6: supprimer les lignes 6 à 34; et

b) page 7: supprimer les lignes 1 à 5, et remplacer le numéro du paragraphe (13) par le numéro (7).

Le président: Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

Des voix: Avec dissidence.

Le sénateur Murray: Monsieur le président, le prochain amendement est le suivant:

Que les dispositions qui permettent des exceptions à la constitution d'une commission de délimitation des circonscriptions électorales pour une province à la suite d'un recensement décennal soient supprimées en amendant le projet de loi C-69 de la façon suivante:

a) page 2:

(i) remplacer la ligne 26 par ce qui suit:

[Texte]

- “4. After each”; and
 (ii) strike out lines 30 to 38.
- (b) on page 3,
 (i) strike out lines 1 to 12; and
 (ii) replace lines 13 and 14 with the following:
 “5. For the purposes of subsection 3(2), “electoral district” does”
- (c) on pages 9 and 10,
 (i) replace line 6 with the following:
 “3 or section 4, as the case may be, and”
 (ii) replace lines 13 and 14 with the following:
 “by virtue of subsection 3(2); and”,
 (iii) Strike out lines 18 to 34 and renumber subclauses (5) and (6) as (4) and (5) respectively.
- (d) on page 21, replace line 3 with the following:
 “subsection 3(2) after a determination”.

The Chairman: Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Some Hon. Senators: Agreed.

Some Hon. Senators: On division.

Senator Murray: Mr. Chairman, the next amendment is the following:

That Bill C-69 be amended as follows to eliminate the provision that a commission will only recommend changes to existing electoral district boundaries where the factors set out in clause 19(2)(b) are sufficiently significant to warrant such a recommendation:

Replace lines 22 to 27 with the following:
 “next five years.”

The Chairman: Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Some Hon. Senators: Agreed.

Some Hon. Senators: On division.

Senator Murray: Finally, I move:

That the term “community of interest” be redefined, incorporating in it the definition recommended by the Royal Commission on Electoral Reform, by amending Bill C-69 as follows:

- (a) on page 12, replace lines 44 to 46 with the following:
 “‘community of interest’ means a community of interest formed on the basis of demographic, sociological and geographic considerations, taking into account the accessibility, shape and ecology of a region, the boundaries of local government and administrative units, as well as Indian treaty areas.”

[Translation]

- «4. Après »; et
 (ii) supprimer les lignes 36 à 44; et
- b) page 3,
 (i) supprimer les lignes 1 à 13; et
 (ii) remplacer les lignes 14 et 15 par ce qui suit:
 «5. Pour l'application du paragraphe 3(2), «circonscription électorale»
- c) page 9, article 16:
 (i) remplacer la ligne 6 par ce qui suit :
 «des articles 3 ou 4, selon le »; et
 (ii) remplacer les lignes 13 et 14 par ce qui suit:
 «requis en raison du paragraphe 3(2);»; et
 (iii) supprimer les lignes 19 à 34 et remplacer les numéros de paragraphe (5) et (6) par (4) et (5) respectivement.
- d) page 21, remplacer la ligne 4 par ce qui suit:
 «du paragraphe 3(2), à la suite d'une»

Le président: Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

Des voix: Avec dissidence.

Le sénateur Murray: Monsieur le président, le prochain amendement est le suivant:

Que le projet de loi C-69 soit amendé comme suit afin de supprimer la disposition selon laquelle une commission ne recommande des changements aux limites existantes d'une circonscription électorale que si les éléments mentionnés à l'alinéa 19 (2)b) sont suffisamment importants pour les justifier:

Remplacer les lignes 22 à 27 par ce qui suit:
 «années»; et

Le président: Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

Des voix: Avec dissidence.

Le sénateur Murray: Enfin, je propose:

Que l'expression «communautés d'intérêts» soit redéfinie de manière à y intégrer la définition recommandée par le Commission royale sur la réforme électorale, en amendant le projet de loi C-69 de la façon suivante:

- a) page 12, remplacer les lignes 41 à 43 par ce qui suit:
 ««communautés d'intérêts» s'entend de celle qui est fondée sur des considérations d'ordre démographique, sociologique et géographique compte tenu de l'accessibilité, de la configuration et de l'écologie de la région en cause, des limites des administrations locales ou autres, ainsi que des zones visées par les traités conclus avec les Indiens.»

[Text]

(c) on page 13, by striking out lines 1 to 4.

The Chairman: Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Some Hon. Senators: Agreed.

Some Hon. Senators: On division.

Senator Murray: As I understand it, Mr. Chairman, you would report the bill with these amendments this afternoon and certainly on our side there would be leave granted to consider the report later this day. My friend the Deputy Leader of the Opposition will correct me if I am wrong, but I believe the general disposition would be that the amendments would be passed on division and go to the House of Commons.

Senator Berntson: That was the understanding between Senator Graham and myself last night.

Senator Lewis: I take it we will report the bill with the amendments?

The Chairman: I will speak to the bill and perhaps some others may also wish to speak. It will then be sent to the House of Commons later this day.

The Chairman: Shall the bill, as amended, carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

Some Hon. Senators: On division.

The Chairman: Shall I report the bill as amended to the Senate?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: We will have leave from both sides this afternoon for my report, which is not very long, and for those who may wish to speak. I understand that Senator Murray and Senator Carstairs will speak to the bill and there will be leave of the house to do that this afternoon.

For the moment, that is the end Bill C-69. We will now return to Bill C-37. Honourable senators will remember at the last meeting we were looking for some documents.

The first one is the Jasmin report and the translation will be ready this afternoon. We will wait for that because we said that we will do it that way. There is another document from the United Nations that we do not have. We cannot finish Bill C-37 today. Two senators have expressed ideas about Bill C-37. I will invite Senator Andreychuk and Senator Pearson to say a few words on what they intend to do so we can plan our work for next week on Bill C-37.

Senator Lewis: Is it anticipated that we may do clause by clause consideration then?

[Traduction]

c) page 13, supprimer les lignes 1 à 5.

Le président: Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

Des voix: Avec dissidence.

Le sénateur Murray: Si je comprends bien, monsieur le président, vous feriez rapport cet après-midi du projet de loi assorti de ces amendements et, bien sûr, de notre côté, nous serions d'accord pour étudier le rapport plus tard aujourd'hui. Mon collègue le leader adjoint de l'opposition me corrigera si je me trompe, mais je crois que l'arrangement serait que les amendements seraient adoptés avec dissidence et iraient à la Chambre.

Le sénateur Bernston: C'est l'arrangement dont sommes convenus le sénateur Graham et moi-même hier soir.

Le sénateur Lewis: Je comprends que nous ferons rapport du projet de loi assorti des amendements?

Le président: Je prendrai la parole au sujet du projet de loi et d'autres voudront peut-être aussi s'exprimer. Le projet de loi sera ensuite envoyé à la Chambre des communes plus tard aujourd'hui.

Le président: Le projet de loi est-il adopté dans sa forme modifiée?

Des voix: D'accord.

Des voix: Avec dissidence.

Le président: Dois-je faire rapport au Sénat du projet de loi dans sa forme modifiée?

Des voix: D'accord.

Le président: Cet après-midi, nous aurons le consentement des deux côtés en ce qui concerne mon rapport, qui n'est pas très long. Nous l'aurons aussi pour ceux qui veulent prendre la parole. Je crois comprendre que le sénateur Murray et le sénateur Carstairs ont l'intention de s'exprimer au sujet du projet de loi et que la Chambre y consentira cet après-midi.

Pour l'instant, nous en avons terminé avec le projet de loi C-69. Nous revenons maintenant au projet de loi C-37. Les honorables sénateurs se rappelleront qu'à la dernière séance nous cherchions à mettre la main sur certains documents.

Le premier est le rapport Jasmin, dont la version française sera prête cet après-midi. Nous attendrons de l'avoir, car il a été décidé que nous procéderions de cette manière. Il y a un autre des documents des Nations Unies, que nous n'avons pas entre les mains. Nous ne pouvons terminer l'étude du projet de loi C-37 cet après-midi. Deux sénateurs ont fait valoir des idées à l'égard de ce dernier. J'invite les sénateurs Andreychuk et Pearson à dire quelques mots sur ce qu'elles ont l'intention de faire pour que nous puissions planifier nos séances de la semaine prochaine qui seront consacrées au projet de loi C-37.

Le sénateur Lewis: On s'attend alors à procéder à l'étude article par article?

[Texte]

The Chairman: Yes, I think so. However, first we will hear from Senators Pearson and Andreychuk. After that, we will decide what we will do next week. We may complete everything next week on Bill C-37.

Senator Pearson: I believe that this bill is part of an ongoing process and we all have to feel satisfied that our contribution in the Senate will move the bill forward. It is not because there will be amendments or no amendments, it is only that we do not feel quite satisfied yet with not having read the Jasmin report or the other report and whether we wish an assisted report of the various alternatives we have.

I would like to speak to my caucus on Tuesday. I will let Senator Andreychuk speak for herself.

Senator Andreychuk: I will support what Senator Pearson has stated. We are attempting to find some common ground. Our concern is that we deal with the youth issues adequately. This bill is only an interim measure and, unfortunately, it has always been an interim measure that never gets completed. How do we ensure we actually deal with and address the issues of the youth justice system, which this bill does not adequately deal with? It has been stated not to; it has been stated there will be a phase two. How do we ensure that we have an adequate process?

Senator Pearson and I hope that we can see if there is common ground on our approaches. Anyone else who wishes to join in may do so and then take it back to our caucuses. If we were targeting and you were looking for agenda times, Mr. Chairman, I would suggest next Thursday would allow us to complete the caucuses.

The other issue that I will raise is that that transfer provision is one that I have stated abundantly bothers me. We are attempting to address that and see how we can come to some common ground.

The Chairman: The Liberal caucus is next Tuesday. The Conservative caucus is next Wednesday. On Wednesday afternoon we will hear from a witness on Bill C-22. Next Thursday we will hear two witnesses on Bill C-22. If there is only one witness for Bill C-22 next Wednesday perhaps we may deal with Bill C-37 next Wednesday after the Senate rises. That will be the end of our study of the bill.

Vous avez peut-être quelque chose à dire à ce sujet.

Le sénateur Bacon: Je suis tout à fait d'accord avec ce qui a été dit monsieur le président. Il faut quand même faire le point. Ce ne sont pas tous les membres qui ont lu le rapport Jasmin. Quant à moi, j'en ai lu une partie mais je ne l'ai pas lu au complet. Il faut quand même prendre la fin de semaine chacun pour ramasser des idées. Je suis tout à fait d'accord avec les sénateurs Pearson et Andreychuk pour qu'elles reviennent chacune à leur caucus et que l'on puisse en discuter au caucus.

[Translation]

Le président: Je crois que oui. Toutefois, nous entendrons tout d'abord les sénateurs Pearson et Andreychuk. Nous déciderons après coup de ce que nous ferons la semaine prochaine. Il se peut que nous en finissions la semaine prochaine avec ce projet de loi.

Le sénateur Pearson: Je crois que ce projet de loi s'inscrit dans un processus en cours et que nous devons tous être convaincus que notre contribution au Sénat permettra de faire progresser le projet de loi. Ce n'est pas tant que des amendements seront apportés ou non, c'est seulement que n'ayant pas encore lu le rapport Jasmin ou l'autre rapport, nous ne nous sentons pas tout à fait satisfaites encore et nous ne savons pas si nous voulons faire préparer un rapport sur les diverses solutions qui s'offrent à nous.

J'aimerais en parler à mon caucus mardi. Je laisse la parole à le sénateur Andreychuk.

Le sénateur Andreychuk: Je souscris aux propos de le sénateur Pearson. Nous essayons de trouver un terrain d'entente. Ce qui nous importe, c'est de nous occuper adéquatement des problèmes posés par le système judiciaire pour les jeunes. Ce projet de loi n'est qu'une mesure provisoire, et malheureusement il s'est toujours agi d'une mesure provisoire que l'on ne parvient jamais à prendre. Comment nous assurer que nous réglons les problèmes que pose le système judiciaire pour les jeunes et dont ne s'occupe pas adéquatement ce projet de loi? On a dit qu'il en était ainsi; on a dit qu'il y aurait une deuxième étape. Comment nous assurer que le processus est adéquat?

Le sénateur Pearson et moi-même espérons voir s'il est possible de trouver des terrains d'entente. Quiconque désire se joindre à nous est invité à le faire et nous reviendrons à nos caucuses. Si nous devons planifier le calendrier, monsieur le président, je dirais que jeudi prochain nous devrions en avoir fini avec les caucuses.

L'autre question que je soulèverai est celle de ce renvoi à la juridiction compétente et dont j'ai amplement parlé. Nous essayons de régler ce problème et de voir comment nous pouvons nous entendre.

Le président: Le caucus libéral se réunit mardi prochain et le caucus conservateur, mercredi. Mercredi après-midi, nous entendrons un témoin au sujet du projet de loi C-22. Nous en entendrons deux autres sur le même sujet jeudi prochain. Si nous n'avons qu'un seul témoin à entendre mercredi à l'égard de ce projet de loi, peut-être pourrions-nous nous occuper du projet de loi C-37 à l'ajournement du Sénat. Cela terminera notre étude sur ce projet de loi.

Perhaps you have something to say about that?

Senator Bacon: I agree entirely with what has been said, Mr. Chairman. The point has to be made, after all. Not all the members have read the Jasmin report. Personally I've read only a part of it, not the whole thing. Anyway we'll need the weekend to put our thoughts in order. I think it's fine if Senator Pearson and Senator Andreychuk want to go back to their respective caucuses to discuss the issue.

[Text]

Ce dossier n'a pas été très discuté. Avec l'expérience du comité sénatorial, il est important de faire comprendre à nos collègues ce que l'on a entendu ici et les implications qui peuvent découler de la loi C-37 dans chacune des provinces. Il serait important qu'on le fasse. Je suis tout à fait d'accord avec cela.

Le président: Il y a beaucoup d'activités actuellement au Québec. Il y a un procès à Beaconsfield et il y aussi le rapport Jasmin. Il y a aussi le Barreau du Québec qui est intéressé et qui a attiré notre attention. On va discuter de tout cela la semaine prochaine et en venir à un certain consensus.

The Chairman: There being no other business, this will be the shortest meeting in history of the legal committee.

The committee adjourned.

[Translation]

It hasn't been discussed very widely. With the Senate committee's experience, it's important that we make our colleagues understand what we've heard and the potential implications of Bill C-37 in each of the provinces. It would be important to do that. I couldn't agree more.

The Chairman: There's a lot going on in Quebec right now. There's a trial in Beaconsfield and there's the Jasmin Report. There's also the Barreau du Québec, which is taking an interest and whose views we're interested in. We'll discuss all that next week and come to some kind of a consensus about it.

Le président: L'ordre du jour étant épuisé, cette séance sera la plus courte de l'histoire du comité des affaires juridiques et constitutionnelles.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9



First Session
Thirty-fifth Parliament, 1994-95

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Wednesday, June 14, 1995

Issue No. 42

Tenth Proceedings on:

Consideration of the question and message
from the House of Commons regarding
Senate amendments to Bill C-22, An Act respecting
certain agreements concerning the redevelopment and
operation of Terminals 1 and 2 at Lester B. Pearson
International Airport

WITNESSES:
(See back cover)

Première session de la
trente-cinquième législature, 1994-1995

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Président:
L'honorable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Le mercredi 14 juin 1995

Fascicule n° 42

Dixième fascicule concernant:

L'étude de la question et du message
de la Chambre des communes, portant sur
les amendements du Sénat au projet de loi C-22,
Loi concernant certains accords sur le réaménagement
et l'exploitation des aérogares 1 et 2 de l'aéroport
international Lester B. Pearson

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Gerald-A. Beaudoin, *Chairman*

The Honourable P. Derek Lewis, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	* Lynch-Staunton
Bacon	(or Berntson)
DeWare	MacDonald (<i>Halifax</i>)
Doyle	Neiman
* Fairbairn (or Graham)	Nolin
Jessiman	Stanbury
Losier-Cool	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Andreychuk substituted for that of the Honourable Senator Berntson. (June 8, 1995)

The name of the Honourable Senator Jessiman substituted for that of the Honourable Senator Grimard. (June 8, 1995)

The name of the Honourable Senator DeWare substituted for that of the Honourable Senator Forrestall. (June 8, 1995)

The name of the Honourable Senator Bacon substituted for that of the Honourable Senator Losier-Cool. (June 12, 1995)

The name of the Honourable Senator Stanbury substituted for that of the Honourable Senator Davey. (June 12, 1995)

The name of the Honourable Senator Neiman substituted for that of the Honourable Senator Carstairs. (June 12, 1995)

The name of the Honourable Senator Losier-Cool substituted for that of the Honourable Senator Gigantès. (June 13, 1995)

The name of the Honourable Senator Carstairs substituted for that of the Honourable Senator Losier-Cool. (June 13, 1995)

The name of the Honourable Senator Losier-Cool substituted for that of the Honourable Senator Carstairs. (June 14, 1995)

The name of the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*) substituted for that of the Honourable Senator Murray. (June 14, 1995)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Gerald-A. Beaudoin

Vice-président: L'honorable P. Derek Lewis

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	* Lynch-Staunton
Bacon	(ou Berntson)
DeWare	MacDonald (<i>Halifax</i>)
Doyle	Neiman
* Fairbairn (ou Graham)	Nolin
Jessiman	Stanbury
Losier-Cool	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste de membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Andreychuk est substitué à celui de l'honorable sénateur Berntson. (Le 8 juin 1995)

Le nom de l'honorable sénateur Jessiman est substitué à celui de l'honorable sénateur Grimard. (Le 8 juin 1995)

Le nom de l'honorable sénateur DeWare est substitué à celui de l'honorable sénateur Forrestall. (Le 8 juin 1995)

Le nom de l'honorable sénateur Bacon est substitué à celui de l'honorable sénateur Losier-Cool. (Le 12 juin 1995)

Le nom de l'honorable sénateur Stanbury est substitué à celui de l'honorable sénateur Davey. (Le 12 juin 1995)

Le nom de l'honorable sénateur Neiman est substitué à celui de l'honorable sénateur Carstairs. (Le 12 juin 1995)

Le nom de l'honorable sénateur Losier-Cool est substitué à celui de l'honorable sénateur Gigantès. (Le 13 juin 1995)

Le nom de l'honorable sénateur Carstairs est substitué à celui de l'honorable sénateur Losier-Cool. (Le 13 juin 1995)

Le nom de l'honorable sénateur Losier-Cool est substitué à celui de l'honorable sénateur Carstairs. (Le 14 juin 1995)

Le nom de l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*) est substitué à celui de l'honorable sénateur Murray. (Le 14 juin 1995)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, June 14, 1995
(46)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 505 Victoria Building, at 2:33 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Gérald-A. Beaudoin, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Bacon, Beaudoin, DeWare, Doyle, Jessiman, Lewis, Lynch-Staunton, Neiman, Nolin, and Stanbury (11).

Other Senators present: The Honourable Senators Kinsella and Pearson (2).

In attendance: Mary Hurley, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESS:

From the Canadian Bar Association:

Gerald Chipeur, Chair, Constitutional and Human Rights Law Section.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, October 5, 1994, the Committee continued its consideration of the question and message from the House of Commons regarding Senate amendments to Bill C-22, An Act respecting certain agreements concerning the redevelopment and operation of Terminals 1 and 2 at Lester B. Pearson International Airport. (*See Minutes of Proceedings, Issue No. 12, for the full text of the Order of Reference.*)

Mr. Chipeur, Chair, Constitutional and Human Rights Law Section of the Canadian Bar Association, made a statement and answered questions.

It was moved by the Honourable Senator Stanbury, — That, pursuant to Rule 103, reasonable travel and living expenses for Gerald Chipeur be paid upon request.

The question being put on the Motion, — it was agreed.

At 3:47 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 14 juin 1995
(46)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 14 h 33, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Gérald-A. Beaudoin (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Bacon, Beaudoin, DeWare, Doyle, Jessiman, Lewis, Lynch-Staunton, Neiman, Nolin et Stanbury. (11)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Kinsella et Pearson. (2)

Également présente: Mary Hurley, attachée de recherche, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOIN:

De l'Association du Barreau canadien:

Gerald Chipeur, président, Section du droit constitutionnel et des droits de la personne.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 5 octobre 1994, le comité poursuit son étude de la question et du message de la Chambre des communes portant sur les amendements du Sénat au projet de loi C-22, Loi concernant certains accords sur le réaménagement et l'exploitation des aéroports 1 et 2 de l'aéroport international Lester B. Pearson. (*Le texte de l'ordre de renvoi se trouve dans le fascicule n° 12 des Procès-verbaux et témoignages du comité.*)

M. Chipeur, président de la Section du droit constitutionnel et des droits de la personne, fait un exposé, puis répond aux questions.

L'honorable sénateur Stanbury propose — Qu'en conformité avec l'article 103 du Règlement, on rembourse à M. Chipeur, sur demande, des frais de voyage et de subsistance raisonnables.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 15 h 47, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, June 14, 1995

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 2:30 p.m. to consider the question and message from the House of Commons regarding Senate amendments concerning the redevelopment and operation of Terminals 1 and 2 at Lester B. Pearson International Airport.

Senator Gérald-A. Beaudoin (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Mr. Gerald Chipeur is known by all members of this committee because he appeared before our committee us on this subject before. Welcome, Mr. Chipeur, to our committee. I would invite you to make your presentation, and no doubt you will have many questions to answer.

Mr. Gerald Chipeur, Constitutional and Human Rights Law Section, Canadian Bar Association: I propose to take a very basic approach to the bill as it would read if the proposed amendments were in fact included in the legislation. My approach will not be to focus only on the specific amendments, but to focus on the bill as if it were passed and as it would read with the proposed amendments. I do have copies of those amendments.

I have reviewed the testimony and the material filed by the last few witnesses who appeared before you since the most recent proposed amendments were put forward. Since I am somewhat familiar with that material I will not reiterate what another witness has indicated. In a nutshell, I will take you through the analysis that I went through when I looked at the bill again, with the amendments, and applied the constitutional principles that would guide a lawyer or a judge when looking at this particular legislation. One of the questions this committee must address is whether this legislation is consistent with the Constitution. That is a decision only a judge can ultimately make. However, obviously we must try to make the most informed decision on that question that we can with the limitations that we have.

The first question one must ask when looking at this piece of legislation is: Is the rule of law part of the Constitution? The answer, according to *The Manitoba Language Reference* case, is: Yes. That then takes us to the question: What is the rule of law? I am sure a number of individuals have told you what they believe the rule of law is, however, I would like to remind the committee again what we are talking about when we speak of the rule of law. The first reference I would take you to is John Stuart Mill, who says in his book on liberty:

The limitation, therefore, of the power of government over individuals loses none of its importance when the holders of power are regularly accountable to the community, that is, to the strongest party therein.

He goes on to say:

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 14 juin 1995

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour étudier la question et le message de la Chambre des communes concernant les modifications apportées par le Sénat à l'égard du réaménagement et de l'exploitation des aéroports 1 et 2 de l'aéroport international Lester B. Pearson.

Le sénateur Gérald-A. Beaudoin (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: M. Gerald Chipeur est connu de tous les membres de ce comité parce qu'il a déjà comparu devant nous au sujet de cette question. M. Chipeur, vous êtes le bienvenu. Je vous invite à faire votre exposé après quoi nous vous poserons sans doute de nombreuses questions.

M. Gerald Chipeur, Section du droit constitutionnel et des droits de la personne, Association du barreau canadien: J'ai l'intention d'aborder cette mesure comme si les amendements proposés en faisaient partie. Je m'intéresserais non seulement à ces amendements, mais au projet de loi comme s'il avait été adopté avec ces modifications. J'ai la copie des amendements en question.

J'ai examiné les témoignages et les documents déposés par les derniers témoins qui ont comparu devant vous depuis que les derniers amendements ont été proposés. Comme je connais assez bien ces documents, je ne répéterai pas ce qu'un autre témoin vous a dit. En deux mots, je vais revoir avec vous l'analyse que j'ai faite en réexaminant cette mesure, avec les amendements et en appliquant les principes constitutionnels qui guideraient un avocat ou un juge pour l'examen de cette loi. L'une des questions que le comité doit se poser est de savoir si le projet de loi est conforme à la Constitution. C'est une décision qu'en fin de compte seul un juge pourra prendre. Cependant, il est évident que nous devons essayer de prendre la décision la plus éclairée possible à cet égard, compte tenu de nos limitations.

La première question à se poser lorsqu'on examine ce projet de loi est la suivante: La primauté du droit est-elle prévue dans la Constitution? Selon le *Renvoi des droits linguistiques au Manitoba*, la réponse est affirmative. Cela nous amène ensuite à nous demander ce qu'est la primauté du droit. Plusieurs personnes vous ont sans doute donné leur interprétation de la primauté du droit, mais je voudrais vous rappeler de quoi il s'agit. Je citerai d'abord à John Stuart Mill, qui dans son ouvrage sur la liberté dit ceci:

La limitation du pouvoir du gouvernement sur les individus ne perd donc rien de son importance lorsque les détenteurs du pouvoir ont des comptes à rendre périodiquement à la communauté, c'est-à-dire à son parti le plus fort.

Et il ajoute ceci:

[Texte]

...‘the tyranny of the majority’ is now generally included among the evils against which society requires to be on its guard.

Finally, he says:

There is a limit to the legitimate interference of collective opinion with individual independence: and to find that limit, and maintain it against encroachment, is as indispensable to a good condition of human affairs, as protection against political despotism.

Of course, we are all familiar with Dicey and his three descriptions of the rule of law. The last two are important for us. He says:

...when we speak of the ‘rule of law’ as a characteristic of our country, not only that with us no man is above the law, but (what is a different thing) that here every man, whatever be his rank or condition, is subject to the ordinary law of the realm and amenable to the jurisdiction of the ordinary tribunals...

There remains yet a third and different sense in which the ‘rule of law’ or the predominance of the legal spirit may be described as a special attribute of English institutions. We may say that the constitution is pervaded by the rule of law on the ground that the general principles of the constitution... are with us the result of judicial decisions...

I now refer to the statement of the International Commission of Jurists in 1965, known as the *Declaration of Bangkok*. In that statement the following is found:

Nationalization of private enterprises by a democratically elected government when necessary in the public interest is not contrary to the Rule of Law. However, such nationalization should be carried out in accordance with principles laid down by the Legislature and in a manner consistent with the Rule of Law, including the payment of fair and reasonable compensation as determined by an independent tribunal. The same considerations should apply to other governmental action taken with similar purpose and effect.

The third question one comes to in our analysis is: Does Bill C-22 violate the principle of the rule of law? It is my opinion that it continues to violate the rule of law as presently drafted, or as it is presently proposed to be amended.

The next question I must answer — and this committee must also answer — is: How or in what way do I say that the bill violates the rule of law? Going back to the description of the rule of law that I outlined earlier, I believe there are a number of areas where this legislation falls short. First of all, Bill C-22 subjects persons to laws other than the ordinary laws of the realm. It gives the Crown — one of the parties to this particular set of contracts — an advantage. It also places certain individuals, who are a party to the contracts surrounding this particular proposal, at a disadvantage. There is both an advantage for one set of persons and a disadvantage for another — not just neutrality but a disadvantage.

[Translation]

...«la tyrannie de la majorité» est maintenant généralement incluse dans les maux dont la société doit se méfier.

Et enfin il déclare ceci:

L'opinion collective ne peut empiéter de façon légitime sur l'indépendance individuelle que dans certaines limites; et il est aussi indispensable de trouver cette limite et de la préserver que de se protéger contre le despotisme politique.

Bien entendu, nous connaissons tous les trois descriptions que Dicey donne de la primauté du droit. Ce sont les deux dernières qui nous intéressent particulièrement. Il dit ceci:

...quand nous parlons de la «primauté du droit» comme d'une caractéristique de notre pays, cela veut dire non seulement qu'aucun homme n'est au-dessus des lois, mais (et c'est différent) que tout homme quel que soit son rang ou sa condition, doit se soumettre aux lois ordinaires du royaume et à la juridiction des tribunaux ordinaires...

Il y a encore un troisième sens dans lequel la «primauté du droit» où la prédominance de l'esprit juridique peut être décrite comme une caractéristique particulière des institutions anglaises. Nous pouvons dire que la primauté du droit soutend la Constitution du fait que les principes constitutionnels généraux... sont le résultat de décisions judiciaires...

Je me reporte maintenant à la déclaration faite par la Commission internationale de juristes en 1965 et qui est connue sous le nom de *Déclaration de Bangkok*. Voici:

La nationalisation des entreprises privées par un gouvernement élu de façon démocratique n'est pas contraire à la primauté du droit lorsque c'est nécessaire dans l'intérêt public. Cependant, cette nationalisation doit se faire conformément aux principes énoncés par l'assemblée législative et en respectant la primauté du droit, notamment en payant une indemnisation juste et raisonnable déterminée par un tribunal indépendant. Les mêmes considérations devraient s'appliquer aux autres mesures gouvernementales prises dans le même but et ayant le même effet.

La troisième question que nous nous posons est la suivante: Le projet de loi C-22 viole-t-il le principe de la primauté du droit? J'estime qu'il viole ce principe tel qu'il est actuellement libellé ou tel qu'on propose de le modifier.

La question suivante à laquelle je dois répondre (de même que votre comité) est celle-ci: Pour quelle raison dis-je que le projet de loi viole la primauté du droit? Pour en revenir à description que j'ai déjà donnée de la primauté du droit, je crois que le projet de loi C-22 présente des lacunes dans plusieurs domaines. Premièrement, il assujettit les personnes à des lois autres que les lois ordinaires du royaume. Il confère à la Couronne (l'une des parties de cette série de contrats) un avantage. Il désavantage également certaines personnes qui sont parties aux contrats. Il y a à la fois un avantage pour certains et un désavantage pour d'autres; ce n'est pas la simple neutralité, mais un désavantage.

[Text]

The second area where there is a shortfall is that there is no fair and reasonable compensation to be determined by an independent tribunal in Bill C-22. Limits placed on the courts in terms of limitation periods and in terms of damages are inconsistent with the rule of law as outlined in the definitions I just quoted to you.

What does that mean to this particular committee? It may mean that you have to take a fresh look at just what the rule of law means and how it will affect governmental action in the future. *The Manitoba Language Reference* case, together with the principles of interpretation of the Charter that the Supreme Court of Canada has employed and other courts in this country have employed, have started to import the concept of arbitrariness.

For example, you are all familiar, I am sure, with a decision that was released a few days ago, on June 12, by Justice Dubé, regarding *The Association of Canadian Distillers and the Canadian Radio, Television and Telecommunication Commission* case. In this decision you will recall that the distinction between liquor, hard liquor and beer and wine was struck down because, in the words of Justice Dubé, "This restriction is arbitrary and irrational." The position of the court was that it is possible for Parliament to ban all advertising relating to alcohol, or to ban none, but if you start to discriminate in the way in which you ban the advertising of alcohol, then you are acting contrary to the guarantee of freedom of expression. It is not just a question of whether or not Parliament can ban the expression, it is a question of how it bans that expression. It may not act arbitrarily when it takes away a fundamental right.

The question that I had to address in my mind, and which I think this committee has to address, is: Does the principle of the rule of law require Parliament to act rationally when it expropriates, and expropriates without compensation? We clearly have had cases in the past where there has been expropriation without compensation. Has the law in Canada developed to the point where our Supreme Court and our Federal Court would in fact say to Parliament: "Yes, you may expropriate, and if you are very clear, you may expropriate without compensation; but only if you do so rationally, that is, only if you have a reason for expropriating without compensation that is in fact rational."

I take you back to the decision in the *Distillers* case. That case was applying the Charter, and section 1 of the Charter, to determine whether or not this limit on expression was reasonable in a free and democratic society. The test that was applied, the *Oakes* test, is not found in the Charter. It is a principle of constitutional interpretation, which says that if government is to affect a fundamental right, it must affect that fundamental right in the least intrusive manner and in a rational manner. If it does so, if it acts rationally and in the least intrusive way, then we will likely find that the infringement of a fundamental right is justified in a free and democratic society. The question I pose is: Can Parliament, consistent with the rule of law, affect a fundamental right? It is clear that in the common law of this nation, which is part of the Constitution of Canada, property rights are considered a fundamental right. They may not be an

[Traduction]

Le deuxième domaine dans lequel cette mesure présente des lacunes est que le projet de loi C-22 ne prévoit pas qu'un tribunal indépendant va fixer une indemnisation juste et raisonnable. Les restrictions imposées aux tribunaux sur le plan des délais et des dommages-intérêts ne sont pas conformes au principe de la primauté du droit tel que je viens de le définir.

Qu'est-ce que cela signifie pour votre comité? Peut-être devrez-vous jeter un second regard sur ce que représente la primauté du droit et ses conséquences sur les actes futurs du gouvernement. Le *Renvoi des droits linguistiques du Manitoba* et les principes d'interprétation de la Charte qui ont été appliqués par la Cour suprême du Canada et d'autres tribunaux du pays, ont commencé à instituer le concept de l'arbitraire.

Par exemple, vous êtes sans doute tous au courant d'un arrêt rendu il y a quelques jours, le 12 juin, par le juge Dubé dans l'affaire de *l'Association des distillateurs canadiens et le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*. Dans cet arrêt, vous vous souviendrez qu'il rejetait la distinction entre les alcools, d'une part, et la bière et le vin, d'autre part, car selon le juge Dubé «cette distinction est arbitraire et irrationnelle». Le tribunal a estimé que le Parlement pouvait interdire toute publicité relative à l'alcool ou n'en interdire aucune, mais que s'il commençait à faire des distinctions, cela porterait atteinte à la liberté d'expression. Il ne s'agit pas seulement d'établir si le Parlement peut interdire ou non cette expression, mais de voir comment il l'interdit. Il ne peut pas agir arbitrairement lorsqu'il supprime un droit fondamental.

La question que je me suis posée et que votre comité devrait se poser également est la suivante: Le principe de la primauté du droit exige-t-il que le Parlement agisse de façon rationnelle lorsqu'il exproprie et cela sans dédommagement? Il est certainement arrivé par le passé qu'il y ait des expropriations sans dédommagement. Le droit canadien a-t-il évolué au point où notre Cour suprême et notre Cour fédérale pourront dire au Parlement: «Oui, vous pouvez exproprier et, si vous êtes parfaitement clair, vous pouvez le faire sans indemnisation; mais seulement si vous le faites de façon rationnelle, c'est-à-dire seulement si votre raison d'exproprier sans indemnisation est rationnelle».

J'en reviens à la décision rendue dans l'affaire des distillateurs. On a appliqué l'article 1 de la Charte pour déterminer si cette limite à la liberté d'expression était raisonnable dans une société libre et démocratique. Le critère qui a été appliqué, le critère *Oakes*, ne figure pas dans la Charte. C'est un principe d'interprétation constitutionnelle selon lequel, si le gouvernement doit limiter un droit fondamental, il doit le faire de la façon la moins intrusive possible et de façon rationnelle. S'il le fait ainsi, nous constaterons sans doute que la limitation d'un droit fondamental est justifiée dans une société libre et démocratique. Je pose la question suivante: Le Parlement peut-il, conformément au principe de la primauté du droit, limiter un droit fondamental? Il est clair que selon le *common law* du pays, qui fait partie de la Constitution du Canada, le droit de propriété est considéré comme un droit fondamental. Ce n'est peut-être pas un droit exprimé dans

[Texte]

expressed constitutional right, but they are a fundamental right. If you take away that fundamental right, which Parliament has the right to do, the question is: Can Parliament do so irrationally? It is my conclusion that, based upon *The Manitoba Language Reference* case, Parliament no longer, if it ever had, has a constitutional right to irrationally take away someone's rights.

That means that if Parliament decided to pass legislation that singled out Gerry Chipeur and said to him, "We are taking away your home in Calgary, Alberta, for no reason, we are just taking it without compensation," it is my opinion that the Supreme Court of Canada would strike that legislation down because it is an irrational infringement of a fundamental right and, therefore, contrary to the rule of law as expressed in the Constitution, not the Charter but in the Constitution Act, 1867, and the Constitution Act, 1982.

The question this committee and Parliament itself must ask itself in connection with this legislation then is: Is there a basis for singling out this particular set of contractors, this particular set of persons in Canada, for discriminatory treatment? In the *Distillers* case the hard liquor merchants, as opposed to the beer and wine merchants, were singled out for discriminatory action. If there is a rational reason for treating them differently from other contractors, other business people in society, then it is my view that it will pass the rule of law test. If there is not a rational reason, then it is my view that, if the Supreme Court of Canada were faced with this issue square on, they would conclude that this legislation was unconstitutional.

However, I do not believe that they will be faced with this issue head on because before they ever get to the Constitution, I think they will deal with the Bill of Rights. I know there has been some confusion about the Bill of Rights in the past as to just exactly what effect the Bill of Rights has in this area, but I think it is important to remember that nothing has been done with respect to the question of full and fair and reasonable compensation. There are still limitations on that and, so long as there are limitations on the ability of the courts to award full and fair and reasonable compensation, the Bill of Rights guarantee in section 1(a) is violated.

It is important to remember as well that section 2(a) of the Bill of Rights is not just a procedural section. It is clear from the Federal Court decision in the *National Capital Commission and Lapointe* that the concept of due process includes the concept of expropriation with a fair hearing to determine what is reasonable compensation for that expropriation. Due process is not just a hearing, but a hearing to determine fair compensation. That has been determined to be part of section 2(a). Section 2(a) is not just procedural, it is substantive. Section 1(a) of course is clearly substantive.

Finally, and most importantly, this body, the Senate, has a duty by constitutional convention, to ensure that the rights of the subject, that is the property rights of the subject, are not arbitrarily deprived in a manner which is fundamentally unjust. I would like

[Translation]

la Constitution, mais c'est un droit fondamental. Si vous enlevez ce droit, ce que le Parlement peut faire, il s'agit de voir si le Parlement peut le faire de façon irrationnelle? Compte tenu du *Renvoi des droits linguistiques du Manitoba*, je conclus que le Parlement n'a plus le droit constitutionnel, en admettant même qu'il l'ait jamais eu, de supprimer de façon irrationnelle les droits de quelqu'un.

Autrement dit, si le Parlement décidait d'adopter une loi disant à Gerry Chipeur: «Nous vous enlevons votre maison, à Calgary, en Alberta, sans aucune raison et sans indemnisation», je pense que la Cour suprême du Canada invaliderait cette loi parce qu'elle empiéterait de façon irrationnelle sur un droit fondamental et serait donc contraire au principe de la primauté du droit exprimé dans la Constitution, non pas dans la Charte, mais dans la loi constitutionnelle de 1867 et celle de 1982.

La question que votre comité et le Parlement doivent se poser à l'égard de ce projet de loi est donc celle-ci: A-t-on une bonne raison de traiter de façon discriminatoire cette série de promoteurs, cette série de personnes? Dans l'affaire des distillateurs, les marchands d'alcool par opposition aux marchands de bière et de vin, ont fait l'objet de mesures discriminatoires. Si le gouvernement a une raison rationnelle de les traiter différemment des autres entrepreneurs, des autres gens d'affaire, ce projet de loi remplira le critère de la primauté du droit. Dans le cas contraire, si la Cour suprême du Canada doit se prononcer sur cette question, elle conclura que ce projet de loi est inconstitutionnel.

Cependant, je ne crois pas qu'elle abordera directement la question, car avant de se référer à la Constitution, elle tiendra compte d'abord de la Déclaration des droits. Je sais que, par le passé, il y a eu une certaine confusion dans les esprits quant aux effets que la Déclaration des droits pouvait avoir dans ce domaine, mais il ne faut pas oublier que rien n'a été fait pour régler la question d'une indemnisation équitable et raisonnable. Il y a toujours des restrictions à cet égard, et tant que les tribunaux n'auront pas la pleine capacité d'accorder une indemnisation juste et raisonnable, la garantie donnée au paragraphe 1a) de la Déclaration des droits sera violée.

Il ne faut pas oublier non plus que le paragraphe 2a) de la Déclaration des droits ne porte pas sur une simple question de procédure. D'après le jugement rendu pas la Cour fédérale dans l'affaire de la *Commission de la capitale nationale et Lapointe* que le concept du recours sous-entend la tenue d'une audience équitable pour déterminer, en cas d'expropriation, ce qui constitue une indemnisation raisonnable. Le recours n'est pas une simple audience, mais une audience visant à déterminer ce qui constitue une indemnisation équitable. Cela s'inscrit dans le paragraphe 2a). Ce paragraphe ne se limite pas à la procédure; c'est une question de fond. Bien entendu, le paragraphe 1a) est une question de fond.

Enfin, et c'est le plus important, le Sénat a le droit, en vertu d'une convention constitutionnelle, de veiller à ce que le droit du sujet, c'est-à-dire son droit de propriété, ne lui soit pas enlevé arbitrairement d'une façon fondamentalement injuste. Je voudrais

[Text]

to read from a decision of the Privy Council, Lord Radcliffe, *Belfast Corporation*, where he said the following:

On the one hand, there would be the general principle, accepted by the legislature and scrupulously defended by the courts, that the title to property or the enjoyment of its possessions was not to be compulsorily acquired from a subject unless full compensation was afforded in its place. This vigilance to see that the subject's rights to property were protected, so far as was consistent with the requirements of expropriation of what was previously enjoyed *in specie* was regarded as an important guarantee of individual liberty. It would be a mistake to look on it as representing any conflicts between the legislature and the courts. The principle was, generally speaking, common to both.

Both the courts and the legislature in the past and today have a responsibility to the subject to ensure that their property rights are protected. That does not mean you cannot affect property rights, but you have a duty that goes beyond just saying is it constitutional. It is a constitutional convention, obviously not something that is enforceable.

Even if I am wrong in my opinion with respect to the fact that the rule of law does not allow an arbitrary taking by Parliament, then the Senate still must answer a fundamental question as a matter of constitutional convention, even if it is not as a matter of constitutional law. It must answer the question: Is this arbitrary and unjust? If it is, and there is no rational reason for it, the Senate would be failing to fulfil its duties if it were to pass this bill.

Those are my submissions. I would be happy to answer any questions.

Senator Jessiman: May we have two citations: first, the *Distillery* case; and then the citation regarding the constitutional convention?

Mr. Chipeur: The *Distillery* case is Federal Court of Canada, number T-225-90. I have provided a copy to the chair.

Senator Jessiman: Do you have a citation for the other case?

Mr. Chipeur: The case involving the principle that both the legislature and the courts were to scrupulously defend the property rights of the individual is *Belfast Corporation v. O.D. Cars Ltd.*, 1960 Appeal Cases, 490 at 523, House of Lords.

The Chairman: Am I to understand that your reasoning today is taken from the brief you presented when you first appeared before this committee on behalf of the Canadian Bar Association?

Mr. Chipeur: I think it is clear that the Canadian Bar Association takes a position with respect to this last issue which is very similar. In other words, reference was made in that brief to the *Belfast* case and to the *National Capital Commission and Lapointe* case. However, I do not want to speak on behalf of the

[Traduction]

vous lire un extrait d'une décision rendue par Lord Radcliffe, du Conseil privé, à propos de *Belfast Corporation*:

Il y a d'une part le principe général, accepté par l'assemblée législative et défendu scrupuleusement par les tribunaux voulant que le titre de propriété ou la jouissance de sa possession ne puisse pas être enlevé à un sujet à moins de lui offrir en échange une pleine indemnisation. Ce souci de veiller à protéger le droit de propriété du sujet en ce qui concerne l'expropriation d'un bien dont il avait jusque-là la jouissance, était considéré comme garantie importante de la liberté individuelle. On aurait tort de croire que cela représentait un conflit entre l'assemblée législative et les tribunaux. Et c'est un principe que les deux reconnaissaient généralement.

Tant les tribunaux que les assemblées législatives ont la responsabilité de protéger le droit de propriété des sujets. Cela ne veut pas dire que vous ne puissiez pas toucher au droit de propriété, mais vous avez des obligations qui ne sont pas purement constitutionnelles. Il s'agit d'une convention constitutionnelle et, de toute évidence, ce n'est pas applicable.

Même si j'ai tort quant au fait que la primauté du droit ne permet pas au Parlement de prendre des mesures arbitraires, le Sénat doit se poser une question fondamentale en ce qui concerne les conventions constitutionnelles devant lesquelles nous nous trouvons, même si ce n'est pas une question de droit constitutionnel. Il doit se poser la question suivante: Est-ce arbitraire et injuste? Dans l'affirmative, et s'il n'y a pas de raison rationnelle le justifiant, le Sénat manquerait à son devoir en adoptant ce projet de loi.

Voilà ce que j'avais à vous exposer. Je me ferais un plaisir de répondre à vos questions.

Le sénateur Jessiman: Pouvons-nous obtenir deux citations: premièrement, l'affaire des distillateurs et celle qui concerne la convention constitutionnelle?

M. Chipeur: L'affaire des distillateurs est enregistrée sous le numéro T-225-90 à la Cour fédérale du Canada. J'en ai remis la copie à la présidence.

Le sénateur Jessiman: Avez-vous la citation pour l'autre affaire?

M. Chipeur: Pour ce qui est du principe selon lequel l'assemblée législative et les tribunaux doivent défendre scrupuleusement le droit de propriété de l'individu, il s'agit de l'affaire *Belfast Corporation c. O.D. Cars Ltd.*, 1960 Appeal Cases, 490-523, Chambre des lords.

Le président: Dois-je comprendre que votre raisonnement d'aujourd'hui est tiré du mémoire que vous avez présenté lorsque vous avez comparu devant le comité au nom de l'Association du barreau canadien?

M. Chipeur: Il est certain que l'Association du barreau canadien a adopté une position très semblable. Autrement dit, son mémoire faisait mention de l'affaire *Belfast* et de l'affaire de la *Commission de la capitale nationale et Lapointe*. Néanmoins, je n'ai pas l'intention de parler aujourd'hui au nom de l'ABC. Je

[Texte]

CBA in any way today. I am here in my own personal capacity. The brief that is there on behalf of the CBA speaks for itself.

Senator Nolin: Have you read the testimony of Minister Rock when he appeared in front of this committee about two weeks ago?

Mr. Chipeur: I have it right here and I have read it. However, I cannot give you any citations from it. If you ask me a specific question I will have to refer to it.

Senator Nolin: I asked the minister if it was expropriation without compensation, and his response was that it was a matter of policy; that it was in the interests of Canada; and if it is not right, then, at the next election they will be thrown out of office. Considering what you have just told us, do you believe that is a rational or a good reason for Parliament to decide to expropriate without compensation? If the minister is using his power in the interests of Canada, is that acceptable?

Mr. Chipeur: I do not think that has anything to do with the rule of law issue. That is a political question for a political day. The rule of law is a matter of law and a matter of the Constitution and, as I quoted directly from John Stuart Mill:

The limitation of the power of government over individuals loses none of its importance when the holders of power are regularly accountable to the community, that is to the strongest party therein.

The fact that the strongest party is accountable to the electorate and that the electorate can throw it out, has nothing to do with the importance of a rule of law which is both followed by, and enforced against, that majority party. In fact, a constitutional scholar I know, Professor Beaudoin, will be familiar with the warning that the tyranny of a democratic majority is much more dangerous than any king or queen since they must act in the best interests of all, because all of their subjects are equally responsible to them and vice versa. A majority sometimes thinks that just because it has 50-plus-one per cent, they are free to take away the rights of the other 49.

Senator Pearson: I have no background in law, but I do have a background in philosophy, and I have a background in human rights. You are raising some extremely fundamental questions here, and your last comment suggests that we are looking at a conflict between the concepts of democracy and the concepts of the rule of law. The rule in both instances are human constructs; neither is eternal.

Mr. Chipeur: I would agree with you.

Senator Pearson: In the whole concept of rights, nobody has a right alone; it is always a right in a context of other rights. What we are trying to deal with in this issue is how we balance the rights of a larger number of individuals who may be negatively affected by the respect of the rights of certain individuals who may be accorded certain rights. It is a long and complicated discussion.

I have to take issue with the writings of Dicey. Those of us who have been raised in our consciousness by our daughters are very much aware of the fact that when you speak of "man" you

[Translation]

suis ici à titre personnel. Le mémoire présenté au nom de l'ABC est suffisamment éloquent.

Le sénateur Nolin: Avez-vous lu le témoignage que nous a donné le ministre, M. Rock, lorsqu'il a comparu il y a deux semaines environ?

M. Chipeur: Je l'ai sous la main et je l'ai lu. Cependant, je ne peux pas vous en citer des passages. Si vous me posez une question précise, je vais devoir m'y reporter.

Le sénateur Nolin: J'ai demandé au ministre s'il s'agissait d'une expropriation sans indemnités et il m'a répondu que c'était une question de politique; que c'était dans l'intérêt du Canada; et que si le gouvernement avait tort d'agir ainsi, il se ferait chasser du pouvoir aux prochaines élections. Compte tenu de ce que vous venez de nous dire, croyez-vous que le Parlement ait une bonne raison de décider d'exproprier sans indemnisation? Si le ministre se sert de ses pouvoirs dans l'intérêt du Canada, est-ce acceptable?

M. Chipeur: Je ne pense que cela ait le moindre rapport avec la question de la primauté du droit. C'est une question purement politique. La primauté du droit est une question juridique et constitutionnelle et comme le disait John Stuart Mill:

La limitation du pouvoir du gouvernement sur les individus ne perd rien de son importance lorsque les détenteurs du pouvoir ont des comptes à rendre périodiquement à la communauté, c'est-à-dire à son parti le plus fort.

Le fait que le parti le plus fort ait des comptes à rendre à l'électorat et que ce dernier puisse le chasser du pouvoir n'a rien à voir avec l'importance de la primauté du droit, un principe qui doit être suivi par le parti majoritaire et appliqué contre lui. En fait, un constitutionnaliste que je connais, le professeur Beaudoin, sait bien que la tyrannie de la majorité démocratique est beaucoup plus dangereuse que tout roi ou toute reine parce qu'elle doit agir au mieux des intérêts de tous du fait que tous ses sujets ont des comptes à lui rendre et vice-versa. Une majorité s' imagine parfois que le fait qu'elle ait remporté 50 p. 100 des voix plus une l'autorise à lésé dans leurs droits les 49 p. 100 restant.

Le sénateur Pearson: Je n'ai pas de formation juridique, mais j'ai une formation en philosophie et en droits de la personne. Vous avez soulevé des questions extrêmement fondamentales et votre dernière remarque laisse entendre qu'il y a un conflit entre le concept de la démocratie et celui de la primauté du droit. Dans les deux cas, les règles sont des inventions humaines; elles n'ont rien d'éternel.

M. Chipeur: Je suis d'accord avec vous.

Le sénateur Pearson: Pour ce qui des droits en général, personne ne possède un droit isolément; ce droit se situe toujours dans le contexte d'autres droits. Ce que nous essayons d'établir ici c'est comment assurer un juste équilibre entre les droits d'un grand nombre de personnes qui peuvent être lésées si l'on respecte le droit de certaines autres personnes à qui l'on peut accorder des droits particuliers. C'est une discussion longue et compliquée.

J'ai une objection à formuler à propos des écrits de Dicey. Ceux d'entre nous qui sommes des pères dont les filles ont ouvert l'esprit savent très bien que lorsqu'on parle de «l'homme» on

[Text]

exclude more than half of the population. In a sense, that is a reflection of the fact that the evolution of law is a human construct.

I have two questions: One, what is a "rational" reason? My understanding of "reason" is that it is rational. I am sure there is a legal definition which I would ask you to share with us.

My second question relates to property and fundamental rights taking precedence over other rights. Since my field has been human rights, I have not thought in terms of property rights. I have seen too much of the abuse of property rights. I would like an explanation of that.

Mr. Chipeur: I will answer the last question first because that is, I think, fairly straightforward. Property rights do not have as much protection in our Constitution as do human rights, as you describe them. Property rights are a fundamental right in the sense of the common law, but they are not set forth in so many words in the Constitution. It is fair to say that, if there were a hierarchy of rights, property rights would not be on the first rung. Freedom of expression, freedom of religion, freedom of association and assembly would be on the first rung since they go to the very heart of a person's being. You need not have property to be human, but you must have those other things.

Does that answer your second question adequately?

Senator Pearson: Yes.

Mr. Chipeur: Your first question goes back to the question of balancing these rights. Let me just give you a brief response and perhaps you can hone in a little more closely on what you were aiming at.

In order to determine, from a constitutional analysis point of view, whether something is rational or not, you ask the question: What is the purpose of law? You then ask: Does the restriction advance the purpose? If the restriction advances the purpose, then the restriction is rationally related to the purpose, and is rational. If in fact it is not related to the purpose, then one can say it is irrational.

For example, if there were a law that said you may not cross a police barricade, that is a restriction on your freedom of movement within society and would affect your mobility right under section 6. However, generally there would be a rational reason for not crossing that police line. By doing so, you might interfere with an investigation and you might endanger someone's life. On the other hand, if someone were to say we will draw a line down the middle of this room and you cannot cross over it, then that is an irrational line because there is no rational purpose for that line. Whether it is rational is the question one has to ask.

We must be able to articulate the purpose of the legislation. For example, in the *Distillers* case, the purpose of the legislation was to try to promote sobriety within society, promote a society in which people are not unduly influenced to become drunkards. If that is the case then the question is: Is this restriction that distinguishes between hard alcohol and beer and wine rationally

[Traduction]

exclut plus de la moitié de la population. Dans un certain sens, cela témoigne du fait que l'évolution du droit est un phénomène humain.

J'ai deux questions à poser: D'une part, qu'est-ce qu'une raison «rationnelle»? J'ai toujours cru que la «raison» était nécessairement «rationnelle». Je suis certain qu'il existe une définition juridique que j'aimerais connaître.

Ma deuxième question concerne la propriété et les droits fondamentaux qui ont la primauté sur les autres droits. Comme je me suis intéressé aux droits de la personne, je n'ai pas réfléchi au droit de propriété. Je l'ai vu trop souvent violé. Je voudrais une explication.

M. Chipeur: Je vais d'abord répondre à votre dernière question, car elle est assez directe. Le droit de propriété n'est pas autant protégé dans notre Constitution que les droits de la personne tels que vous les décrivez. Le droit de propriété est un droit fondamental au sens du *common law*, mais il n'est pas exprimé comme tel dans la Constitution. On peut dire que, s'il existait une hiérarchie des droits, le droit de propriété n'arriverait pas en première place. La liberté d'expression, la liberté de religion, et la liberté d'association et d'assemblée arriveraient au premier rang, car c'est ce qui définit un être humain. Vous n'avez pas besoin de posséder un bien pour être humain, mais vous avez besoin de ces autres droits.

Cela répond-t-il à votre deuxième question?

Le sénateur Pearson: Oui

M. Chipeur: Votre première question concernait l'équilibre assuré entre ces droits. Je vais vous répondre brièvement et peut-être pourrions-nous voir d'un peu plus près l'objectif que vous visez.

Pour déterminer du point de vue constitutionnel si une chose est rationnelle ou non, vous posez la question suivante: Quel est le but de la loi? Puis, vous vous demandez si les restrictions imposées permettent d'atteindre l'objectif visé. Si c'est le cas, ces restrictions sont reliées de façon rationnelle au but visé. Dans le cas contraire, les restrictions sont irrationnelles.

Par exemple, si une loi vous interdit de traverser un barrage dressé par la police, cela limite votre liberté de mouvement dans la société et le droit à la mobilité que vous confère l'article 6. Cependant, il y aurait généralement une raison rationnelle de ne pas traverser le barrage policier. Si vous le faites, vous risquez de vous ingérer dans une enquête et de mettre en danger la vie de quelqu'un. D'un autre côté, si quelqu'un décide de tracer une ligne au milieu de cette salle et de vous interdire de la traverser, ce sera une ligne irrationnelle, car elle n'aura pas de but rationnel. Il faut donc se demander si c'est rationnel ou non.

Nous devons être en mesure d'énoncer le but de la loi. Par exemple, dans l'affaire des distillateurs, le but de la loi était de promouvoir la sobriété dans la société, de promouvoir une société dans laquelle les gens ne sont pas indûment poussés à devenir des ivrognes. Si c'est le cas, la question à se poser est la suivante: La restriction qui fait une distinction entre l'alcool d'une part et la

[Texte]

related to that particular purpose? The conclusion of the court was that, no, it does not.

Senator Pearson: I have no problem with that.

Mr. Chipeur: In this case the question would be: Does the restriction that applies to certain property owners, to certain contracting parties in Canada, rationally related to the purpose? A number of purposes have been identified such as avoiding a great deal of public expense and energy and political effort with respect to these particular contracts. So the question would be: Is there a difference between this contract, the helicopter contract, and any other contract the government may choose to cancel, and for which they have not passed this kind of legislation? One would ask if there is a rational reason to treat this set of persons within society differently from another set of persons who have had a government contract cancelled. Then I think you would have a rational purpose and you would pass the test; and I think that the rule of law issue would vanish, because you have gone through the exercise — you have determined that there is a rational reason for the legislation.

Once you have done that, then I think you have satisfied that part of the rule of law as I am interpreting the Supreme Court of Canada will interpret it.

You said that society develops over time. I think that is also true of our understanding of the Constitution, which is a document which limits government. We could be like Britain, with no written Constitution, and there would be virtually no limits on Parliament. We have placed a number of limits on Parliament today, both in terms of divisions of powers and absolutes, for example, in the Charter. The courts are developing their understanding of that document, and it is my suggestion that they are going to, if faced with this issue, advance even further with respect to this particular issue.

Senator Pearson: Thank you.

Senator Andreychuk: You said that a government can expropriate as long as there is reasonable compensation. Another witness testified that if certain sections of the new amendments were removed the government would pass all of the tests you have alluded to: that it would not be arbitrary; and that they would then have some rationality. You rather quickly passed over some of the areas of concern. What is it that you find offensive in the amendments that precludes you from concluding that it was not arbitrary and rational?

Mr. Chipeur: I would specifically refer to the limit on damages. There are a number of different limits in the proposed legislation. I think that is a matter of principle. I would not tell you how to fulfil that principle in terms of the piece of legislation. If you are satisfied that the legislation allows reasonable and fair compensation, then I do not think you have to follow a particular formula to get there. As long as you allow all of the claims that are potentially out there to be put forward and reviewed by the courts, then I think you have satisfied that test. When we say “ordinary” tribunals, as referred to in one of those definitions of the rule of law, we do not necessarily mean

[Translation]

bière et le vin, d'autre part, est-elle reliée de façon rationnelle à cet objectif? Le tribunal a décidé que non.

Le sénateur Pearson: Je n'y vois pas d'objection.

M. Chipeur: Dans le cas qui nous intéresse, la question est la suivante: La restriction qui s'applique aux propriétaires de certains biens, à certaines parties contractantes, est-elle reliée de façon rationnelle aux buts visés? Ces buts étaient notamment le désir de ne pas dépenser trop de deniers publics ou concentrer trop d'efforts politiques à ces contrats. Il s'agit de se demander s'il y a une différence entre ces contrats, le contrat des hélicoptères et tout autre contrat que le gouvernement a décidé d'annuler et pour lequel il n'a pas adopté ce genre de projet de loi. Il faut se demander s'il existe une raison rationnelle de traiter ces personnes différemment des autres personnes dont le contrat avec le gouvernement a été annulé. Dans l'affirmative, vous aurez un but rationnel et le critère sera respecté; la question de la primauté du droit ne se posera plus, car vous aurez déterminé qu'il y a une raison rationnelle à ce projet de loi.

Quand vous aurez fait cela, vous aurez satisfait à cet élément de la primauté du droit tel que la Cour suprême du Canada l'interpréterait sans doute.

Vous dites que la société évolue avec le temps. C'est également vrai pour notre interprétation de la Constitution, qui est un document imposant certaines limites au gouvernement. Nous pourrions être comme la Grande-Bretagne sans Constitution écrite, et le Parlement n'aurait pratiquement aucune limite. Nous avons imposé un certain nombre de limites au Parlement, tant pour ce qui est du partage des pouvoirs que des limites absolues qui sont, par exemple, énoncées dans la Charte. Les tribunaux interprètent ce document et, s'ils ont à se prononcer sur cette question, je pense qu'ils iront encore plus loin.

Le sénateur Pearson: Merci.

Le sénateur Andreychuk: Vous dites qu'un gouvernement peut exproprier du moment qu'il accorde une indemnisation raisonnable. Un autre témoin nous a dit que si certaines parties des nouvelles modifications étaient supprimées, le gouvernement remplirait tous les critères auxquels vous avez fait allusion, à savoir que cette mesure ne serait pas arbitraire et qu'elle présenterait une certaine rationalité. Vous êtes passé assez vite sur certains problèmes. Dans les modifications, qu'est-ce que vous n'aimez pas et qui vous empêche de conclure que cette mesure n'est pas arbitraire et rationnelle?

M. Chipeur: Je parlerais plus précisément de la limite concernant les dommages-intérêts. Le projet de loi prévoit plusieurs limites différentes. C'est une question de principe. Je ne peux pas vous dire comment satisfaire à ce principe en ce qui concerne ce projet de loi. Si vous estimez qu'il accorde une indemnisation raisonnable et équitable, vous n'avez pas à suivre de formule particulière. Du moment que vous laissez les tribunaux examiner les poursuites qui pourraient être intentées, vous aurez rempli ce critère. Lorsque qu'on parle des tribunaux «ordinaires» comme c'est le cas dans l'une des définitions de la primauté du droit, cela ne signifie pas nécessairement que ce seront des

[Text]

the courts. However, it must be a regularized process; it cannot be an arbitrary process singled out for this particular party.

If the legislature, Parliament, chose to achieve those goals of full and fair compensation in a different way — let's say they legislated arbitration by an independent tribunal — they could do that. I would not want to go into detail and suggest that you make certain further changes because I think there are probably a hundred different ways to do it. I have reviewed the testimony of Professor Monahan, and I do not disagree with it. However, I am certainly not going to say that is the only way to do it. You must ask yourselves: Is this, in our opinion, fair and reasonable compensation; and does this allow access to an independent tribunal for anyone and any potential loss that is suffered as a result of cancellation of the contracts? If those two principles are met, then I think you are there. I do not disagree with Professor Monahan in terms of what he is suggesting, but I would not want this committee to think that that was the only way to do it.

Senator Andreychuk: Are you saying that a rational reason has to pass the test of not being arbitrary? Is that the main issue on the rationality issue?

Mr. Chipeur: That is right. If, in fact, one could find a reason for treating this set of persons differently from other sets of persons within society, then I think that, under the rule of law, one could say that one could, in fact, not compensate them fully. One could say, "We will not allow them to advance their action". For example, in a time of war, if someone is advancing a position that is contrary to the interests of society and uses their property to aid the enemy, one might say, "Yes, we can treat those kinds of individuals differently and we can confiscate their property." There is a basis for treating people differently, but it must be a rational basis.

Senator Andreychuk: Would your argument extend to third parties? Would your reasoning go further than that to say that, if a particular category is treated one way, and third parties that flow from it are being treated a different way, the same reasoning would apply?

Mr. Chipeur: The legislation does not address those third parties, but that is exactly the issue. It does not treat the third parties the same, and that is the point. There are other examples in law today, and in recent history, where government has cancelled contracts and has compensated, or has at least not taken away the right to compensation.

If one can distinguish between those third parties that you are talking about, or if one can distinguish between the other contracts and this group, then I think you have a rational basis for taking away property without compensation. I do not think one approaches the third parties and says that they have some rights here. I think that one decides if the third parties have been treated differently, and whether there is a rational basis for treating them differently. If there is not, then maybe this bill is arbitrary in the same way that the liquor legislation was arbitrary.

[Traduction]

tribunaux. Il faut toutefois un processus régularisé; vous ne pouvez pas avoir un processus arbitraire mis spécifiquement en place pour cette partie.

Si l'assemblée législative, le Parlement, décide d'atteindre l'objectif de l'indemnisation équitable de façon différente, par exemple en soumettant la question à l'arbitrage d'un tribunal indépendant, c'est toujours possible. Je n'ai pas l'intention d'entrer dans les détails et de vous suggérer certains changements, car il y a sans doute une centaine de façons différentes de le faire. J'ai lu le témoignage du professeur Monahan, et je suis assez d'accord avec lui. Cependant, je ne dirais certainement pas que c'est la seule façon de procéder. Vous devez vous demander si, à votre avis, il s'agit d'une indemnisation juste et raisonnable, et si cela permet à quiconque a subi une perte à la suite de l'annulation des contrats de s'adresser à un tribunal indépendant. Si ces deux principes sont respectés, vous êtes sur la bonne voie. Je suis assez d'accord avec le professeur Monahan, mais je ne voudrais pas laisser entendre que c'est la seule façon de faire.

Le sénateur Andreychuk: Dites-vous qu'une raison rationnelle ne doit pas être arbitraire? Est-ce le principe du facteur déterminant en ce qui concerne la rationalité?

M. Chipeur: En effet. Si l'on peut trouver une raison de traiter ces personnes différemment des autres, conformément au principe de la primauté du droit, on peut dire qu'il est effectivement possible de ne pas les indemniser entièrement. Et vous pouvez également les empêcher d'intenter une action en justice. Par exemple, en temps de guerre, si quelqu'un avance une position contraire aux intérêts de la société et se sert de sa propriété pour aider l'ennemi, on peut dire que cette personne peut être traitée différemment et on peut confisquer ses biens. Il est possible de traiter les gens différemment, mais il faut que ce soit sur des bases rationnelles.

Le sénateur Andreychuk: Notre argument s'étend-t-il à des tiers? Iriez-vous jusqu'à dire que, si une catégorie de personnes est traitée d'une façon et les tiers sont traités de façon différente, le même raisonnement s'applique?

M. Chipeur: La loi ne s'intéresse pas à ces tiers, mais c'est précisément la question qui se pose. Elle ne traite pas les tiers de la même façon. Il y a eu d'autres cas récents de contrats que le gouvernement a annulés en accordant une indemnisation, du moins sans supprimer le droit à une indemnisation.

Si l'on peut établir une distinction entre les tiers dont vous parlez ou entre les autres contrats et ceux-ci, vous pouvez avoir des raisons rationnelles d'enlever un bien sans indemnité. Je ne pense pas qu'il s'agit d'aller voir les tiers pour leur dire qu'ils ont certains droits. Il s'agit plutôt de déterminer si les tiers ont été traités différemment et s'ils l'ont été sur des bases rationnelles. Dans le cas contraire, il se peut que ce projet de loi soit arbitraire de la même façon que la loi sur les boissons alcoolisées était arbitraire.

[Texte]

Senator Andreychuk: I would quibble with one point you raised. You have said that human rights have been put on a higher plane than property rights. However, I work with an international perspective. There are two covenants, and I would argue that human rights include property rights because, if we wanted to stretch our imagination, they are property rights under the second covenant, and we have never said that the first covenant is any stronger than the second. In fact, that is part of the debate on the question yet to be determined in an international forum.

Mr. Chipeur: Philosophically, one can debate that. However, while those international covenants are very influential, when it comes right down to it, the Supreme Court of Canada will apply the law of Canada. Even if Canada is not complying with its international responsibilities, if it is specifically not doing it and it is very clear that they have not done it, the Supreme Court of Canada will not insert itself above Parliament and sit as an international court and hold Parliament accountable for failing to fulfil our international responsibilities. Philosophically, I would agree with you that they may be on the same plane, but clearly in our Constitution they are not.

Senator Andreychuk: The point I was making is that I do not think we have had a ruling which addresses that. Our rulings in Canada have been restricted to the legislation within Canada, and the Charter, and all of the constitutional machinery to which the court is bound to pay attention. It has never said one right is on a higher plane than the other; it has simply said what rights are available.

Mr. Chipeur: I certainly was not trying to compare them from a value point of view but from a legal point of view; and I must remind you that everything I say today is my opinion. Courts have not dealt with any of these issues, so everything I put to you is purely my opinion as to what the courts might do, and my view is that the courts would not give property rights the same protection. They give them some. They adhere to some important principles such as these matters should not be dealt with arbitrarily but, based on the current reading of our Constitution, I do not think they would put them on the same plane.

The Chairman: The Supreme Court said that the freedom of expression, even before it was stated in the Charter of 1982, was already constitutionalized. However, perhaps in strict law terms there is a distinction between what is stated expressly in the Charter and what is based on case law or the common law. Perhaps that falls into a different category. I would go no further than that.

Mr. Chipeur: That is my point. The decision of the Supreme Court of Canada in *The Manitoba Language Reference* case, together with the constitutional principles which have guided the court in applying section 1, lead me to conclude that our courts have constitutionalized, in a sense, the right to property. They have said that property rights may be affected but they may not be affected arbitrarily and irrationally.

[Translation]

Le sénateur Andreychuk: Je ne suis pas tout à fait d'accord avec une chose que vous avez dite. Vous avez déclaré que les droits de la personne avaient été jugés plus prioritaires que le droit de propriété. Néanmoins, je m'intéresse à la perspective internationale. Il y a deux conventions et je dirais que les droits de la personne comprennent le droit de propriété, car il suffit de faire un petit effort d'imagination pour voir que le droit de propriété entre dans la deuxième convention. D'autre part, nous n'avons jamais dit que la première convention l'emportait sur la seconde. En fait, cela s'inscrit dans le débat sur une question qui n'a pas encore été déterminée dans une tribune internationale.

M. Chipeur: C'est une question de point de vue. Néanmoins, même si ces conventions internationales ont une influence très forte, en fin de compte la Cour suprême du Canada appliquera les lois canadiennes. Même si le Canada ne respecte pas ses responsabilités internationales, s'il est évident qu'il ne le fait pas, la Cour suprême du Canada n'ira pas jouer le rôle de cour internationale en exigeant des comptes du Parlement pour ne pas s'être acquitté de ses responsabilités internationales. En principe, je conviens avec vous que ces droits sont peut-être sur le même pied, mais ils ne le sont certainement pas dans notre Constitution.

Le sénateur Andreychuk: Je voulais faire valoir qu'à mon avis, il n'y avait pas eu de jugement à cet égard. Les jugements rendus au Canada se limitaient à la loi canadienne, à la Charte et tout l'appareil constitutionnel dont la Cour suprême doit tenir compte. Elle n'a jamais dit qu'un droit l'emportait sur un autre, mais simplement qu'il y avait certains droits.

M. Chipeur: Je n'essaye certainement pas de les comparer en fonction de leur valeur respective, mais plutôt du point de vue juridique; et je vous rappelle que tout ce que je vous dis aujourd'hui n'est que mon opinion personnelle. Les tribunaux ne se sont penchés sur aucune de ces questions, et je vous dis uniquement ce que je pense qu'ils pourraient faire. J'estime qu'ils ne confèreraient pas au droit de propriété la même protection. Ils le protégeraient dans une certaine mesure en souscrivant à certains principes importants selon lesquelles ces questions ne doivent pas être réglées de façon arbitraire. Toutefois, d'après l'interprétation actuelle de notre Constitution, je ne pense pas qu'ils le placeraient sur le même pied.

Le président: La Cour suprême a dit que la liberté d'expression était déjà constitutionnalisée, avant même qu'elle ne soit énoncée dans la Charte de 1982. Toutefois, sur le plan strictement juridique, il y a une distinction entre ce qui est énoncé expressément dans la Charte et ce qui se fonde sur la jurisprudence ou le *common law*. Cela entre peut-être dans une catégorie différente. J'en resterai là.

M. Chipeur: C'est ce que j'ai fait valoir. L'arrêt rendu par la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi des droits linguistiques du Manitoba*, les principes constitutionnels qui l'ont guidée pour appliquer l'article 1, me mènent à croire que les tribunaux ont constitutionnalisé, dans un certain sens, le droit de propriété. Ils ont dit que ce droit pouvait être touché, mais pas de façon arbitraire ou irrationnelle.

[Text]

I think that is the conclusion. There is no doubt that that is new law. That is the logical conclusion from the cases coming from the court today.

Senator Stanbury: Mr. Chipeur, I have complete respect for your research, your expertise and your opinion. However, I agree with you that it is your opinion; it is not the opinion of the Canadian Bar Association; and it is a long way from anything which the courts have yet done.

All our witnesses, including those who are opposed to the bill, have said that property rights were not included in the Charter. That was done on purpose, after a lengthy debate.

What you are talking about in the *Distillers* case is the right of expression, which is very different from a property right. Professor Monahan talked about the *Rodriguez* case, which dealt with a right of security of the person. All of those are clearly covered in the Charter. However, the Charter clearly does not cover property rights.

I can see how you can review decisions, conventions and common law and try to pull property rights into the Constitution, but it is a long way from being there yet, especially since the debate about whether it should be there was so recent, and it was excluded.

It seems to me that you are making use of your wide knowledge of constitutional law, which we admire. However, you are extending that far beyond anything that has yet happened, or is likely to happen with respect to a piece of legislation such as the one before us.

Mr. Chipeur: If the Bill of Rights is not in issue because of a notwithstanding clause, my opinion is that the Supreme Court of Canada is likely to strike the legislation down on the basis of the rule of law. I think it is likely that the Supreme Court will extend the law as I have suggested.

Senator Stanbury: The Bill of Rights is not part of the Constitution.

Mr. Chipeur: That is right.

Senator Stanbury: Over the past year, we have heard all these arguments on this legislation. It seems to me that it takes quite a stretch to go as far as you have gone.

Mr. Chipeur: I am not taking the position that property rights, all of a sudden, as a right by itself, is somehow now part of our Constitution. What I am suggesting is that the *Roncarelli and Duplessis* principle, which says that government may not act arbitrarily, not only applies to the executive but also to the legislative branch of government.

The question this body has to answer is: Do you agree that the Senate and the House of Commons must have a rational reason for taking away a fundamental common law right? I say that whether it is a property right or anything else. There are many fundamental common law rights which are there by common law.

[Traduction]

Telle est la conclusion qui s'impose selon moi. Il ne fait aucun doute que c'est un domaine nouveau. C'est la conclusion logique des jugements rendus actuellement par les tribunaux.

Le sénateur Stanbury: Monsieur Chipeur, je respecte totalement vos recherches, vos compétences et vos opinions, mais je suis d'accord avec vous pour dire que c'est votre opinion personnelle. Ce n'est pas celle de l'Association du barreau canadien et certainement pas celle que les tribunaux ont épousée jusqu'ici.

Tous les témoins, y compris ceux qui s'opposent au projet de loi, ont dit que le droit de propriété n'était pas inclus dans la Charte. Cette exclusion a été faite délibérément, après un long débat.

À propos de l'affaire des distillateurs, vous parlez de la liberté d'expression, ce qui n'est pas du tout la même chose que le droit de propriété. Le professeur Monahan a parlé de l'affaire *Rodriguez*, qui portait sur le droit à la sécurité de la personne. Tous ces droits sont clairement couverts dans la Charte. Cependant, il est clair que la Charte n'inclut pas le droit de propriété.

Je peux voir comment vous pouvez examiner les jugements, les conventions et le *common law* pour essayer d'inclure le droit de propriété dans la Constitution, mais ce n'est pas encore fait, d'autant plus qu'on a tout récemment débattu quant à savoir s'il fallait l'inclure ou non et qu'on a décidé de l'exclure.

À mon avis, vous vous servez de vos vastes connaissances du droit constitutionnel, que nous admirons. Cependant, vous poussez les choses beaucoup plus loin que la réalité, ou ce qui risque de se produire à l'égard d'un projet de loi comme celui dont nous sommes saisis.

M. Chipeur: Si la Déclaration des droits ne s'applique pas en raison d'une clause dérogatoire, j'estime que la Cour suprême du Canada va sans doute invalider ce projet de loi en se fondant sur la primauté du droit. Il est probable que la Cour suprême étendra la portée de la loi comme je l'ai laissé entendre.

Le sénateur Stanbury: La Déclaration des droits ne fait pas parti de la Constitution.

M. Chipeur: C'est exact.

Le sénateur Stanbury: L'année dernière, nous avons entendu tous ces arguments au sujet de cette mesure. J'ai l'impression que votre raisonnement est un peu tiré par les cheveux.

M. Chipeur: Je ne prétends pas que le droit de propriété fait tout à coup partie de notre Constitution. Je dis simplement que le principe de l'arrêt *Roncarelli et Duplessis* selon lequel le gouvernement ne doit pas agir de façon arbitraire s'applique non seulement au pouvoir exécutif, mais également au pouvoir législatif.

La question que vous devez vous poser est la suivante: Reconnaissez-vous que le Sénat et la Chambre des communes doivent avoir une raison rationnelle d'enlever un droit fondamental en vertu du *common law*? Je le dis que ce soit pour le droit de propriété ou tout autre droit. Il y a de nombreux droits fondamentaux établis par le *common law*.

[Texte]

The question therefore is: Does *Roncarelli and Duplessis*, which says government executive may not act arbitrarily, apply to Parliament as well? The Supreme Court of Canada has said, "We will interpret the Charter in such a way that you may not affect Charter rights arbitrarily." The question then is: Does that same analysis which leads the court to determine that you may not affect Charter rights arbitrarily also apply to the legislators in Parliament when they affect common law rights on the principle of *Roncarelli and Duplessis*? It is my conclusion that it does.

Senator Stanbury: Consider the two major stretches that you have made to make your opinion sound rational. You have taken *Roncarelli* and extended it to Parliament. That is contrary to the basic understanding that Parliament is supreme, subject to the Constitution.

Now you want to bring in the Constitution. However, you have to make a major stretch to find that the Constitution says what you are saying it says. We have many stretches to make before we can agree or find your opinion justified in that respect.

Mr. Chipeur: I think there are two issues here. The first is: Does *Roncarelli and Duplessis* apply to government in all its emanations? That involves a question of the rule of law which is a part of the Constitution. Therefore, *Roncarelli and Duplessis* was constitutional in nature, and it applied to the executive. Does it also apply to the legislative? That is the issue. It is not a question of whether the rule of law is constitutional. That is not the issue.

Will the Supreme Court of Canada, when it interprets the rule of law, take the same interpretive approach as it has taken to the Charter? It is a logical conclusion that it will. It is also a logical conclusion that the same principle which applies to the executive also applies to the legislative branch.

I am taking a logical step which, I agree, is a step. There are no court decisions on this point.

Senator Stanbury: We have to make decisions based on the law as it is now; we cannot make decisions based on hypotheses or speculation. We have to take the law as it has been explained to us by countless experts throughout these hearings, and act in the best way we can on the basis of our understanding of it.

The other matter about which I want to ask you concerns the decision having to be a rational decision. I do not agree with your way of reaching that criterion at all. However, let us assume that you are right and you want to know the purpose of the legislation. The purpose of the legislation is to deal with a specific situation in which a contract was signed in the last days of an election campaign. We will not go into that since we all know the story. There will be an inquiry to delineate those facts even further.

[Translation]

La question est donc celle-ci: Le principe de l'arrêt *Roncarelli et Duplessis* selon lequel le pouvoir exécutif ne peut pas agir arbitrairement s'applique-t-il également au Parlement? La Cour suprême du Canada a dit qu'elle interpréterait la Charte de telle façon que les droits conférés par la Charte ne pourraient pas être enlevés arbitrairement. La question est donc la suivante: L'analyse qui a conduit la Cour suprême à déterminer que les droits conférés par la Charte ne pouvaient pas être enlevés arbitrairement s'applique-t-elle également aux législateurs du Parlement lorsqu'ils enlèvent des droits reconnus par le *common law*? J'estime que oui.

Le sénateur Stanbury: Examinez un peu ce que vous venez de faire pour que votre opinion paraisse rationnelle. Vous avez appliqué les principes de l'arrêt *Roncarelli* au Parlement. C'est contraire au principe fondamental voulant que le Parlement ait le pouvoir suprême, sous réserve de la Constitution.

Vous voulez maintenant inclure ce principe dans la Constitution. Il faut cependant pousser ce raisonnement très loin pour faire dire à la Constitution ce que vous voulez lui faire dire. Il faut vraiment faire de gros efforts d'imagination pour pouvoir trouver votre opinion justifiée.

M. Chipeur: Je pense qu'il y a là deux questions qui se posent. Premièrement, le principe du jugement *Roncarelli et Duplessis* s'applique-t-il au gouvernement sous toutes ses formes? Cela soulève la question de la primauté du droit qui fait partie de la Constitution. En conséquence, le principe de l'arrêt *Roncarelli et Duplessis* était constitutionnel et il s'appliquait au pouvoir exécutif. S'applique-t-il également au pouvoir législatif? Tout est là. Il ne s'agit pas de savoir si la primauté du droit est constitutionnelle ou non. La question n'est pas là.

La Cour suprême du Canada, lorsqu'elle interprète le principe de la primauté du droit, l'interprète-t-elle de la même façon qu'elle l'a fait pour la Charte? On peut logiquement conclure qu'elle le fera. Il est également logique de conclure que le principe qui s'applique au pouvoir exécutif s'applique également au pouvoir législatif.

Je pousse la logique un degré plus loin, je le reconnais. Les tribunaux n'ont pas encore rendu de jugement à cet égard.

Le sénateur Stanbury: Nous devons prendre des décisions en fonction de la loi telle qu'elle se présente actuellement; nous ne pouvons pas prendre des décisions à partir de simples hypothèses ou conjectures. Nous devons aborder la loi telle qu'elle nous a été expliquée par d'innombrables experts tout au long de ces audiences et agir de notre mieux en fonction de notre interprétation.

L'autre question que je voudrais vous poser concerne le fait que la décision doit être rationnelle. Je ne suis pas du tout d'accord avec votre façon d'établir ce critère. Cependant, supposons que vous ayez raison et que vous vouliez connaître le but de la loi. Son but est de faire face à une situation particulière dans laquelle un contrat a été signé au cours des derniers jours d'une campagne électorale. Nous n'entrerons pas dans les détails étant donné que tout le monde connaît cette histoire. Il y aura une enquête visant à mieux établir ce qui s'est passé.

[Text]

The fact is that the government acted with a purpose to deal with a specific agreement which was determined by the government to be contrary to the public interest. It determined that it was necessary to cancel the contract for the protection of the public who were going to be hit with, and may still be hit with, if they agree with you, a half-a-billion dollars or more in damages.

All I am saying is that there was a purpose and a rationale for the legislation. If that rationale was correct, which is not our decision to make — it is the courts who may finally decide on that point — then those people are, at best, entitled to what this legislation gives them, which is out-of-pocket expenses.

We are not talking about an absolutely irrational, silly, arbitrary piece of legislation; we are talking about a step which a government took knowingly and intentionally on the basis of it being against the public interest.

Mr. Chipeur: I agree with the analysis that you have just identified, senator. There are potential bases for this legislation. However, one has to ask two different questions.

In terms of the basis for the cancellation, one can readily see that, as a matter of opinion, one could say, "We did not want to privatize this particular airport," or, alternatively, "We thought that the previous government entered into this too quickly." One can easily find a rational connection to those decisions.

The question then becomes: After you have cancelled it, having justified the cancellation, how do you justify the taking of property without compensation? If the rationale is that the government does not want to pay because it does not want to have to raise taxes, then one could raise that argument every time the government cancels a contract.

Senator Stanbury: You could not raise it rationally in that case. In this case you can raise it rationally.

Mr. Chipeur: In what context? I did not hear you explain how, rationally, one could say, "In this case, there is not full compensation, but in another there will be."

Senator Stanbury: Those are circumstances which will be determined by Parliament.

Mr. Chipeur: The only rational basis I can see for taking away the property without compensation would be similar to the example I gave with respect to using property for an enemy purpose contrary to the interests of Canada. If there were some kind of wrongdoing on the part of the individuals losing the right to compensation, then I think you are getting into rational territory.

However, the question is: Is there wrongdoing; or is there even an allegation that it is because of the wrongdoing that you are taking away the right to full compensation?

Senator Stanbury: You have no basis for saying there was no wrongdoing.

Mr. Chipeur: That is right.

Senator Lynch-Staunton: Do you have a basis for saying there was?

[Traduction]

Le fait est que le gouvernement a agi dans le but de mettre fin à une entente qu'il jugeait contraire à l'intérêt public. Il a jugé nécessaire d'annuler le contrat afin de protéger le public qui allait devoir faire face à une indemnisation d'un demi milliard de dollars ou plus et qui risque encore de devoir l'assumer, si l'on vous donne raison.

Je veux seulement dire que cette loi avait un but et une raison d'être. Si cette raison d'être était la bonne, ce qu'il ne nous revient pas de décider (ce sont les tribunaux qui devront peut-être se prononcer sur ce point), ces personnes ont droit tout au plus à ce que cette loi leur accorde à savoir leurs débours.

Il ne s'agit pas ici d'une loi totalement irrationnelle, idiote et arbitraire; c'est une mesure qu'un gouvernement a pris en toute connaissance de cause parce que ce contrat est contraire à l'intérêt public.

M. Chipeur: Je suis d'accord avec votre analyse, sénateur. Cette loi peut avoir sa raison d'être. Cependant, il faut se poser deux questions différentes.

Pour ce qui est des raisons de l'annulation, on pourrait dire: «Nous ne voulons pas privatiser cet aéroport» ou encore «nous pensons que le gouvernement a conclu cet accord trop rapidement». Il est facile de trouver une explication rationnelle pour ces décisions.

Il faut ensuite se demander: Après avoir annulé le contrat, justifié son annulation, comment justifier que l'on prenne un bien sans indemnisation? Si le gouvernement ne veut pas payer parce qu'il ne veut pas augmenter les impôts, cet argument pourrait être invoqué chaque fois que le gouvernement annule un contrat.

Le sénateur Stanbury: Vous ne pourrez pas l'invoquer de façon rationnelle alors que dans ce cas-ci, vous le pouvez.

M. Chipeur: Dans quel contexte? Je ne vous ai pas entendu expliquer de façon rationnelle que dans tel cas vous n'accordez pas la pleine indemnisation, mais que dans tel autre, vous l'accordez.

Le sénateur Stanbury: Ce sont des circonstances qui seront déterminées par le Parlement.

M. Chipeur: La seule circonstance dans laquelle un bien pourrait être enlevé à son propriétaire sans indemnisation serait, comme dans l'exemple que j'ai cité, l'utilisation d'une propriété au service de l'ennemi contrairement aux intérêts du Canada. Si le propriétaire perdait son droit à une indemnisation pour avoir commis un acte répréhensible, vous auriez une raison rationnelle.

Toutefois, il s'agit de se demander si c'est le cas ici; ou si c'est à cause de certains agissements que vous supprimez le droit à une pleine indemnisation.

Le sénateur Stanbury: Rien ne permet d'affirmer qu'il n'y a pas eu de malversation.

M. Chipeur: En effet.

Le sénateur Lynch-Staunton: Avez-vous des raisons d'affirmer qu'il y en a eu?

[Texte]

Mr. Chipeur: There is no purpose. As far as I understand, the government has not put forward, as a purpose, that there was wrongdoing or that there was any impropriety on the part of the contractors. If that is the position, then I think one could validly pass this legislation. The government would have to say, "Our purpose is to deal with a situation where there was improper activity on the part of the parties."

I ask you to remember that, if your problem is with the previous administration, that was the Government of Canada of the day. If the Government of Canada improperly signed the deal, then it is the party in the wrong here, not the innocent citizen. If the innocent citizen is in the wrong, then you have some rational basis for taking away the property rights without compensation.

Senator Stanbury: As far as I am concerned, as far as the Constitution is concerned, Parliament is entitled to take away property rights.

Mr. Chipeur: Are you saying that, arbitrarily, the government can take your house without a reason?

Senator Stanbury: Parliament has always had the right to expropriate without compensation.

Mr. Chipeur: I agree that that has been the thought in the past. I am saying that my reading of the *Manitoba* reference, together with my reading of the analysis the court has brought to bear on the Charter, lead me to believe that the Supreme Court of Canada would say today that that is no longer the law in Canada.

Senator Stanbury: All I am saying is that the Supreme Court has not said that, and it would take a pretty long stretch in two directions for them to say that.

Mr. Chipeur: As a body, you cannot avoid that question by saying, "Just because the Supreme Court has not dealt with it, we need not." You must come to a conclusion. You should ask yourselves: "Do we think the Supreme Court of Canada will make that decision?" If you say, "We don't think they will," then you can disregard my testimony.

Senator Stanbury: Thank you, Mr. Chipeur. I probably will.

Senator Jessiman: I have a number of examples of what I think are arbitrary decisions. You talked about third party claims, but not exactly in the way that I understand them.

When we first heard evidence on this matter, I always assumed that the T1T2 Limited Partnership had no assets. I have since learned that they have substantial assets — in the millions of dollars. If this legislation is passed, the T1T2 Limited Partnership is entitled to something — limited as it may be. However, we do understand that third parties have claims against the limited partnership. They have no protection against that. If anything is arbitrary, that is. They are saying, "We will take everything, but if you have spent some money, we will reimburse you, but if you have entered into some contracts with third parties for which you are liable, then, good luck."

[Translation]

M. Chipeur: Ce n'est pas le but visé. À ma connaissance, le gouvernement n'a pas fait valoir, comme but, que cette mesure faisait suite à des malversations ou à des irrégularités commises par les entrepreneurs. Si telle est sa position, il pourrait faire adopter cette loi. Le gouvernement devrait alors dire: «Notre but est de faire face à une situation dans laquelle les partis se sont livrés à des activités illégales».

Si vous avez des reproches à adresser au gouvernement précédent, je vous rappelle que c'était le gouvernement du Canada. Si le gouvernement du Canada a signé cet accord alors qu'il n'aurait pas dû le faire, c'est lui qui est dans le tort et non pas le citoyen innocent. Si le citoyen innocent est dans le tort, vous pouvez avoir une raison de lui enlever son droit de propriété sans indemnisation.

Le sénateur Stanbury: À mon avis, en ce qui concerne la Constitution, le Parlement a le droit d'enlever le droit de propriété.

M. Chipeur: Voulez-vous dire que le gouvernement peut vous enlever arbitrairement votre maison, sans raison?

Le sénateur Stanbury: Le Parlement a toujours eu le droit d'exproprier sans indemnisation.

M. Chipeur: Je reconnais que l'on voyait ainsi les choses par le passé. Le renvoi du *Manitoba* de même que l'analyse que le tribunal a faite de la Charte me portent à croire que la Cour suprême du Canada dirait aujourd'hui que telle n'est plus la loi au Canada.

Le sénateur Stanbury: J'affirme simplement que la Cour suprême ne l'a pas dit et qu'elle pourrait difficilement le dire.

M. Chipeur: Le Sénat peut difficilement éluder la question en disant que la Cour suprême ne s'étant pas prononcée il n'a pas non plus à le faire. Vous devez tirer une conclusion. Vous devez vous demander: «Pensons-nous que la Cour suprême du Canada va prendre cette décision?» Si vous pensez que non, ne tenez pas compte de mon témoignage.

Le sénateur Stanbury: Merci, monsieur Chipeur. C'est ce que je ferais sans doute.

Le sénateur Jessiman: J'ai plusieurs exemples de décisions qui me paraissent arbitraires. Vous avez parlé des demandes émanant de tiers, mais ce n'est pas exactement ainsi que je les comprends.

Quand nous avons commencé à entendre des témoignages au sujet de cette question, j'ai toujours supposé que *T1T2 Limited Partnership* ne possédait pas d'actif. J'ai appris depuis qu'elle possédait un actif important, de plusieurs millions de dollars. Si ce projet de loi est adopté, *T1T2 Limited Partnership* aura droit à quelque chose, aussi limité cela puisse-t-il être. Nous savons toutefois que des tiers réclament un dédommagement aux promoteurs. Ces derniers n'ont aucune protection. S'il y a quelque chose d'arbitraire, c'est bien cela. Le gouvernement déclare: «Nous allons tout prendre, si vous avez dépensé un peu d'argent, nous allons vous rembourser, mais si vous avez conclu des

[Text]

Mr. Chipeur: In that case, you would apply the same analysis that I explained earlier. You would say: "Is there a rational basis for treating one subset of persons differently from another? In that regard I would refer to the *Distillers* case. If there is such a basis, then perhaps the main contractors did misconduct themselves and the subcontractors did not. If that was the case, then perhaps there is a basis for distinguishing between them.

Senator Jessiman: They want to deprive the plaintiffs in the lawsuit from the court granting exemplary, punitive and aggravated damages. They will not be awarded those damages unless the court thinks that the defendant has been unfair. The response to that is, "As long as you put it in the legislation, we will deprive these people of that." I think that is being arbitrary.

Professor Monahan thought that this was unconstitutional. However, whether it is unconstitutional or not, it would at least be open to the T1T2 Limited Partnership to argue that, under these circumstances, they are entitled to those kinds of damages.

I believe you said you agreed with Professor Monahan.

Mr. Chipeur: I said I did not disagree with his approach. One has to ask, in the totality: Is reasonable compensation to be determined through a fair and independent process? Because of the section that you have identified, senator, and certain other sections, I do not think the current legislation does allow for that. That is the question you must ask. I am just giving you the principles that you must apply.

I do not think it is a question of arbitrariness as between different types of damages. If you are not giving full damages, and if you limit the ability to collect certain damages, then do you have a rational basis for treating that set of persons differently from other sets of persons who have had government contracts cancelled?

Senator Jessiman: I suppose that you would apply the same principle in respect of discriminating against lobbyists as opposed to lawyers and accountants.

Mr. Chipeur: I do not think that is the kind of arbitrariness we are discussing. That is a monetary limitation. You might say, "We will not pay you anything for one set of damages, but we will make it up in another set." Therefore, in the totality, there is reasonable and fair compensation available. That is the case when you have workers' compensation legislation replacing the right of an employee to sue. In that case, you have replaced and generally covered those damages.

I do not think it is a question of saying, "Because you have taken a particular approach to defining the damages, that is necessarily wrong or offside". You have to look at it in its totality.

[Traduction]

contrats avec des tiers et que vous en êtes responsables, bonne chance».

M. Chipeur: Dans ce cas, vous appliqueriez l'analyse que j'ai déjà expliquée. Vous vous demanderiez: «A-t-on une raison rationnelle de traiter une série de personnes différemment des autres? Je me reporterai à cet égard à l'affaire des distillateurs. Si cette raison existe, c'est peut-être parce que les entrepreneurs principaux se sont mal conduits, mais pas les sous-traitants. Si tel était le cas, on aurait peut-être une bonne raison d'établir une distinction entre eux.

Le sénateur Jessiman: Le gouvernement veut empêcher les plaignants d'obtenir du tribunal des dommages-intérêts exemplaires et punitifs. Ils ne les obtiendront pas à moins que le tribunal ne pense que le défendeur s'est montré injuste. Du moment que c'est dans la loi, ce ne sera pas possible. À mon avis, c'est arbitraire.

Le professeur Monahan estimait que c'était inconstitutionnel. Cependant, que ce soit inconstitutionnel ou non, il faudrait que *T1T2 Limited Partnership* puisse au moins faire valoir que, dans ces circonstances, elle a droit à des dommages-intérêts.

Vous avez dit que vous étiez d'accord avec le professeur Monahan, je crois.

M. Chipeur: J'ai dit que j'étais assez d'accord avec lui. En fin de compte, il faut se demander si le montant d'une indemnisation raisonnable sera déterminé au moyen d'un processus équitable et indépendant. En raison de l'article que vous avez cité, sénateur, et de certains autres articles, je ne pense pas que ce projet de loi permette de le faire. Telle est la question que vous devez vous poser. Je vous énonce simplement les principes que vous devez appliquer.

Je ne pense pas que ce soit une question d'arbitraire. Si vous n'accordez pas la pleine indemnisation, et si vous limitez la possibilité d'être indemnisé, avez-vous une raison rationnelle de traiter ces personnes différemment des autres dont le contrat a été annulé?

Le sénateur Jessiman: Je suppose que vous appliqueriez le même principe que la discrimination contre les lobbyistes par opposition aux avocats et aux comptables.

M. Chipeur: Ce n'est pas le genre d'arbitraire dont nous parlons. Il y a une limitation monétaire. Vous pourriez dire: «Nous ne paierons rien pour certains dommages, mais nous compenserons pour d'autres dommages.» Ainsi, dans l'ensemble, vous offririez une indemnisation raisonnable et équitable. C'est ce qui se passe lorsque l'indemnisation des accidents du travail remplace le droit d'un employé d'intenter des poursuites. Dans ce cas, vous allez remplacer et compenser ce dédommagement.

À mon avis, il ne s'agit pas de dire: «Comme vous avez défini les dommages d'une façon particulière, cette façon est nécessairement mauvaise». Vous examiner la situation dans son ensemble.

[Texte]

The Chairman: You referred to Professor Monahan's intervention. As you know, there was a long discussion on this subject on June 30, 1994. That has become a rather famous date. Professor Monahan said that he considers that this comes under the rule of law. Do you agree with him in that regard?

Mr. Chipeur: The question is: Does the limitation period restrict the ability of an individual to advance a claim? If it does, then you are limiting the compensation to which that individual is entitled. If, for example, they chose a date which basically predated the entire contract, then it would be impossible to have advanced a claim at that time. It is possible to choose a date, in a way, the effect of which is to limit compensation.

To the extent compensation is limited, you have both a Bill of Rights and a rule of law problem. The rule of law problem can only be gotten over if there is a rational reason. In the Bill of Rights, there is not even that. Under the Bill of Rights you just cannot take away property without compensation. That is the law.

Senator Stanbury: That is not constitutional law.

Mr. Chipeur: No, it is not constitutional law.

The Chairman: This is a technical point which we must clear up. There is no doubt that it is not constitutional law.

On the other hand, if we come to the conclusion that the statute is against the Bill of Rights of 1960, the Bill of Rights is paramount, unless a notwithstanding clause is used.

I agree that it is not constitutional. However, it is quasi-constitutional in the sense that, if you do not have a notwithstanding clause, then the Bill of Rights will have paramouncy.

Mr. Chipeur: In other words, the effect of the Bill of Rights on the legislation would be exactly the same as if the Bill of Rights were constitutional. That is what we mean by "quasi-constitutional". The effect is the same as if it were constitutional. It is just that it is not constitutional in fact.

The Chairman: You may get around that problem by using a notwithstanding clause, but that is another problem.

Mr. Chipeur: That can be done in the Charter as well. It is not the only place where one finds notwithstanding clauses.

The Chairman: Except that in the Charter of Rights a notwithstanding clause can be used in only three areas, which is already too many in my opinion.

Mr. Chipeur: For the record, I agree with you, senator.

Senator Doyle: Mr. Chipeur, you explained to us that you were appearing here this afternoon on your own behalf. I assume that it is not unlikely that the interpretation you have given us is one with which your colleagues are familiar.

Mr. Chipeur: I can confirm that. I cannot make any representations with respect to the Canadian Bar Association.

[Translation]

Le président: Vous avez mentionné les commentaires du professeur Monahan. Comme vous le savez, une longue discussion a eu lieu à ce sujet le 30 juin 1994. C'est devenu une date célèbre. Le professeur Monahan a dit qu'à son avis cela était conforme au principe de la primauté du droit. Êtes-vous d'accord avec lui?

M. Chipeur: La question est de savoir si le délai imparti limite la capacité d'une personne à demander un dédommagement. Si c'est le cas, vous limitez l'indemnisation à laquelle cette personne a droit. Par exemple, si elle a choisi une date antérieure au contrat, il serait impossible de faire une demande de dédommagement à ce moment-là. Il est possible de choisir une date qui a pour effet de limiter l'indemnisation.

Dans la mesure où l'indemnisation est limitée, cela pose un problème du point de vue de la Déclaration des droits et de la primauté du droit. Le problème que pose la primauté du droit ne peut être surmonté que si vous avez une raison rationnelle. Ce n'est même pas le cas dans la Déclaration des droits. La Déclaration des droits vous interdit d'enlever son bien à quelqu'un sans le dédommager. C'est la loi.

Le sénateur Stanbury: Ce n'est pas la loi constitutionnelle.

M. Chipeur: Non, ce n'est pas la loi constitutionnelle.

Le président: C'est une question technique que nous devons clarifier. Il n'y a aucun doute que ce n'est pas la loi constitutionnelle.

D'un autre côté, si nous concluons que la loi est contraire à la Déclaration des droits de 1960, la Déclaration des droits a la primauté, à moins qu'on invoque une clause dérogatoire.

Je suis d'accord pour dire que ce n'est pas constitutionnel. Cependant, c'est quasi-constitutionnel en ce sens que, si vous n'avez pas de clause dérogatoire, la Déclaration des droits à la primauté.

M. Chipeur: Autrement dit, la Déclaration des droits aurait exactement les mêmes répercussions sur ce projet de loi si elle était constitutionnelle. C'est ce que nous entendons par «quasi-constitutionnel». L'effet serait le même si elle était constitutionnelle. C'est simplement qu'elle n'est pas constitutionnelle dans les faits.

Le président: Vous pouvez contourner ce problème au moyen d'une clause dérogatoire, mais c'est une autre question.

M. Chipeur: Cela peut se faire également dans la Charte. Ce n'est pas le seul endroit où vous trouvez des clauses dérogatoires.

Le président: Sauf que dans la Charte des droits, une clause dérogatoire ne peut être utilisée que dans trois domaines et c'est déjà trop selon moi.

M. Chipeur: Je suis d'accord avec vous, sénateur.

Le sénateur Doyle: Monsieur Chipeur, vous nous avez expliqué que vous comparaisiez ici cet après-midi à titre personnel. Vos collègues connaissent probablement bien l'interprétation que vous nous avez donnée.

M. Chipeur: Je peux le confirmer. Je ne peux pas exprimer le point de vue de l'Association du barreau canadien.

[Text]

Senator Doyle: I am not suggesting that in any way you are here as their delegate or expressing their opinion. However, Senator Stanbury has raised the possibility that you have subjected us to an outrageous extension of law as it exists.

Senator Stanbury: I said I had great respect for it.

Mr. Chipeur: I cannot comment at all on the CBA. Therefore, I cannot help you, senator, with respect to that question.

Senator Doyle: Then I will let you comment on your own behalf. You are not having us on with this, are you? This is a sincerely offered interpretation; is it not?

Mr. Chipeur: I do not want to disparage professors at universities. Professors are able to take academic positions. I do not teach at an university. I practise in court and I have to defend the positions that I come across in court.

I am testifying before this committee that the position I have submitted is a position that I would have no hesitation in advancing in the Supreme Court of Canada. I would have no hesitation in advising my client that there was a good chance of success based upon the precedents. In other words, this is not an theory that I have pulled out of the air. This is a theory based upon precedent. I refer to the *Manitoba* case and the *Association of Canadian Distillers* case.

However, I must qualify that by saying that no court has yet had an opportunity to deal with this issue. If you agree with me that the legislation is unconstitutional, then one would hope that no court would ever have to deal with that kind of issue because it would be improper for Parliament to knowingly pass legislation that was unconstitutional.

Senator Doyle: That was the understanding upon which we accepted your testimony. Thank you, counsellor.

The Chairman: I would thank you, Mr. Chipeur, on behalf of the committee. Your comments on a difficult point of law will be useful to the committee.

I require a motion to the effect that, pursuant to rule 103, reasonable travel and living expenses for Gerald Chipeur be paid upon request.

Senator Stanbury: I so move, Mr. Chairman.

Hon. Senators: Agreed.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le sénateur Doyle: Je ne laisse nullement entendre que vous êtes ici pour la représenter et exprimer ses opinions. Cependant, le sénateur Stanbury a évoqué la possibilité que vous nous ayez présenté une conception de la loi actuelle très tirée par les cheveux.

Le sénateur Stanbury: J'ai dit que je la respectais entièrement.

M. Chipeur: Je ne peux faire aucun commentaire en ce qui concerne l'ABC. Je ne peux donc pas vous aider à cet égard, sénateur.

Le sénateur Doyle: Je vais donc vous demander de parler en votre propre nom. Vous ne nous faites pas marcher, n'est-ce pas? C'est une interprétation sincère?

M. Chipeur: Je ne veux pas dénigrer les professeurs d'université. Les professeurs ont le droit d'adopter une position. Je n'enseigne pas dans une université. J'exerce devant les tribunaux et je dois défendre les positions qui se présentent.

J'atteste devant le comité que la position que j'ai soumise en est une que je n'hésiterais pas à défendre devant la Cour suprême du Canada. Je n'hésiterais pas à dire à mon client que ses chances de succès sont bonnes compte tenu de la jurisprudence. Autrement dit, ce n'est pas une théorie que j'ai inventée de toute pièce. C'est une théorie fondée sur la jurisprudence. Je vais parler du renvoi du *Manitoba* et de la cause de l'*Association des distillateurs canadiens*.

Je vais toutefois préciser qu'aucun tribunal n'a encore eu l'occasion de se pencher sur cette question. Si vous êtes d'accord avec moi pour dire que la loi est inconstitutionnelle, il faut espérer qu'aucun tribunal n'aura à examiner ce genre de question, car le Parlement serait malvenu d'adopter sciemment une loi inconstitutionnelle.

Le sénateur Doyle: C'est sur cette base que nous avons compris votre témoignage. Merci, conseiller.

Le président: Monsieur Chipeur, je vous remercie au nom du comité. Vos observations, sur un point de droit complexe, nous seront utiles.

J'ai besoin d'une motion afin que, conformément à l'article 103 du Règlement, des frais de déplacement et de repas raisonnables soient payés à Gerald Chipeur, sur demande.

Le sénateur Stanbury: Je propose la motion, monsieur le président.

Des voix: D'accord.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

For Bill C-22:

From the Canadian Bar Association:

Gerald Chipeur, Chair, Constitutional and Human Rights Law
Section.

Pour le projet de loi C-22:

De l'Association du Barreau canadien:

Gerald Chipeur, président, Section du droit constitutionnel
des droits de la personne.



First Session
Thirty-fifth Parliament, 1994-95

Première session de la
trente-cinquième législature, 1994-1995

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Président:
L'honorable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Thursday, June 15, 1995

Le jeudi 15 juin 1995

Issue No. 43

Fascicule n° 43

Second Proceedings on:
Consideration of proposed regulation
adapting the Canada Elections Act

Deuxième fascicule concernant:
L'étude du règlement d'adaptation de
la Loi électorale du Canada

Thirteenth Proceedings on:
Consideration of Bill C-37, An Act to
amend the Young Offenders Act
and the Criminal Code

Treizième fascicule concernant:
L'étude du projet de Loi C-37, Loi modifiant
la Loi sur les jeunes contrevenants
et le Code criminel



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Chairman*

The Honourable P. Derek Lewis, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk

Bacon

DeWare

Doyle

* Fairbairn, P.C. (or Graham)

Jessiman

Losier-Cool

* Lynch-Staunton

(or Berntson)

MacDonald (*Halifax*)

Nolin

Pearson

Stanbury

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Pearson substituted for that of the Honourable Senator Neiman. (June 14, 1995)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

Vice-président: L'honorable P. Derek Lewis

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk

Bacon

DeWare

Doyle

* Fairbairn, c.p. (ou Graham)

Jessiman

Losier-Cool

* Lynch-Staunton

(ou Berntson)

MacDonald (*Halifax*)

Nolin

Pearson

Stanbury

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Pearson est substitué à celui de l'honorable sénateur Neiman. (Le 14 juin 1995)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, June 15, 1995

(47)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 256-S Centre Block, at 9:39 a.m., the Chairman, the Honourable Senator Gerald-A. Beaudoin, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Bacon, Beaudoin, DeWare, Doyle, Lewis, Losier-Cool, Nolin, Pearson and Stanbury (10).

Other Senator present: The Honourable Senator Kinsella (1).

In attendance: Jamie Robertson and Marilyn Pilon, Research Officers, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of the Senate dated June 23, 1992, the Committee continued its consideration of proposed regulation adapting the Canada Elections Act. (*See Minutes of Proceedings, Issue No. 38, for the full text of the Order of Reference.*)

Jamie Robertson, Research Officer of the Library of Parliament, made a statement and answered questions.

It was agreed, — That the committee approve the proposed regulation as submitted by Elections Canada; and

— That the comments made by Jamie Robertson be sent to Elections Canada and the House of Commons for their consideration.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, March 21, 1995, the Committee continued its consideration of Bill C-37, An Act to amend the Young Offenders Act and the Criminal Code. (*See Minutes of Proceedings, Issue No. 23, for the full text of the Order of Reference.*)

It was moved by the Honourable Senator Bacon, — That the committee dispense with clause-by-clause consideration of Bill C-37.

The question being put on the motion, — it was agreed.

It was moved by the Honourable Senator DeWare, — That Bill C-37 be reported to the Senate without amendment but with observations.

The question being put on the motion, — it was agreed on division.

It was moved by the Honourable Senator Nolin, — That the Steering Committee, together with Senators Pearson and Andreychuk, be empowered to approve the report prior to its presentation in the Senate.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 15 juin 1995

(47)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 9 h 39, dans la salle 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Gerald-A. Beaudoin (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Bacon, Beaudoin, DeWare, Doyle, Lewis, Losier-Cool, Nolin, Pearson et Stanbury. (10)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Kinsella. (1)

Également présentes: Jamie Robertson et Marilyn Pilon, attachées de recherche, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 23 juin 1992, le comité poursuit son étude du règlement projeté d'adaptation de la Loi électorale du Canada. (*Le texte de l'ordre de renvoi se trouve dans le fascicule n° 38 des Procès-verbaux et témoignages du comité.*)

Jamie Robertson, attachée de recherche de la Bibliothèque du Parlement, fait un exposé, puis répond aux questions.

Il est entendu — Que le comité approuve le projet de règlement tel que présenté par Élections Canada; et

— Que les observations de Jamie Robertson seront transmises à Élections Canada et à la Chambre des communes aux fins d'étude.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 21 mars 1995, le comité poursuit son examen du projet de loi C-37, Loi modifiant la Loi sur les jeunes contrevenants et le Code criminel. (*Le texte de l'ordre de renvoi se trouve dans le fascicule n° 23 des Procès-verbaux et témoignages du comité.*)

L'honorable sénateur Bacon propose — Que le comité saute l'étude, article par article, du projet de loi C-37.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur DeWare propose — Que rapport du projet de loi C-37 soit fait au Sénat, sans propositions d'amendement mais avec des observations.

La motion, mise aux voix, est adoptée à la majorité.

L'honorable sénateur Nolin propose — Que le comité directeur, ainsi que les sénateurs Pearson et Andreychuk, soient habilités à approuver le rapport avant sa présentation au Sénat.

[Text]

The question being put on the motion, — it was agreed.

The committee discussed guidelines for drafting the report.

At 10:57 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

[Traduction]

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le comité délibère des lignes directrices s'appliquant à la rédaction du rapport.

À 10 h 57, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, June 15, 1995

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-37, to amend the Young Offenders Act and the Criminal Code, met this day at 9:30 a.m., to give consideration to the bill; and to give consideration to proposed regulations adapting the Canada Elections Act.

Senator Gérard-A. Beaudoin (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: We will begin our consideration of the proposed changes to the Canada Elections Act.

We have a report from Mr. James R. Robertson. I will now Mr. Robertson to explain his report.

Mr. James R. Robertson, Law and Government Division, Library of Parliament: At the request of the committee, I prepared some comments on the proposed regulation that was filed with the Clerk of the Senate and the Clerk of the House of Commons. These proposed regulations are a result of the fact that Elections Canada must be ready for a referendum at any time.

In 1992, Parliament passed the Referendum Act. It empowered the Chief Electoral Officer to adapt the Canada Elections Act for the purposes of a referendum. The proposed regulation adapting the act was reviewed by this committee and by a committee of the House of Commons.

Subsequent to the 1992 regulation, which was the basis of the referendum that was held in Canada — not in Quebec — on the Charlottetown Accord, the Canada Elections Act was amended by Bill C-114 in the last Parliament. That made various changes to the Canada Elections Act, primarily in the cases of enumeration of voters and the rights of voters outside of their constituencies — that is, either abroad or in other parts of Canada and not at home in Canada on election day — giving them opportunities to vote.

Accordingly, the Canada Elections Act must be adapted to reflect the changes made in Bill C-114 so that a referendum could be held at any time. That is the basis of the proposed regulation before the committee today.

I have reviewed the proposed regulation. I have met with officials at Elections Canada. There do not appear to be any difficulties or problems with the regulation. Most of the changes are purely technical to change the words “an election” to “a referendum” to reflect the fact that they are not candidates in a referendum but there are registered referendum committees. Some things are done differently in a referendum.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 15 juin 1995

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, qui étudie le projet de loi C-37, loi modifiant la Loi sur les jeunes contrevenants et le Code criminel, se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, pour étudier le projet de loi et la réglementation proposée pour adapter la Loi électorale du Canada.

Le sénateur Gérard-A. Beaudoin (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Nous commencerons notre examen des modifications qu'il est proposé d'apporter à la Loi électorale du Canada.

Nous avons un rapport de M. James R. Robertson. Je demanderais maintenant à M. Robertson d'expliquer son rapport.

M. James R. Robertson, Division du droit et du gouvernement, Bibliothèque du Parlement: À la demande du comité, j'ai préparé quelques commentaires sur la réglementation proposée qui a été déposée au bureau du greffier du Sénat et à celui du greffier de la Chambre des communes. Ces réglementations proposées résultent du fait qu'Élections Canada doit être prête à un référendum en tout temps.

En 1992, le Parlement a adopté la Loi référendaire. Elle habilite le directeur général des élections à adapter la Loi électorale du Canada aux fins d'un référendum. La réglementation proposée visant l'adaptation de la loi a été examinée par le présent comité et par un comité de la Chambre des communes.

À la suite de la réglementation de 1992, qui a servi de fondement au référendum tenu au Canada, sauf au Québec, sur l'Accord de Charlottetown, la Loi électorale du Canada a été modifiée par le projet de loi C-114 au cours de la législature précédente. On a apporté diverses modifications à la Loi électorale du Canada, principalement en ce qui a trait au recensement des votants et aux droits des votants se trouvant à l'extérieur de leur circonscription, c'est-à-dire qui se trouvent à l'étranger ou dans une autre région du Canada et qui ne sont pas chez eux au Canada le jour de l'élection, afin de leur permettre de voter.

Par conséquent, la Loi électorale du Canada doit être modifiée pour refléter les changements apportés par le projet de loi C-114 afin qu'un référendum puisse être tenu en tout temps. Voilà donc le fondement de la réglementation proposée qui est à l'étude aujourd'hui devant le comité.

J'ai examiné la réglementation proposée. J'ai rencontré les dirigeants d'Élections Canada. La réglementation ne semble pas créer de difficultés ou de problèmes. La plupart des modifications sont purement techniques et visent à remplacer le terme «élection» par «référendum» pour refléter le fait qu'il n'y a pas de candidat dans un référendum, mais qu'il y a des comités référendaires enregistrés. Certaines choses se font différemment dans un référendum.

[Text]

In a referendum, everyone votes on the same question. The ballots are printed centrally and sent out to the various returning officers, as opposed to an election where you must wait until the date for nominations to close, and then each returning officer must arrange for the ballot to be printed showing the names of the candidates in that particular riding. These kinds of changes are reflected in the proposed regulation.

Given that the act was amended, certain references to sections needed to be updated and reviewed. Also, certain new sections were added by Bill C-114, which they wanted to ensure either were adapted for the purposes of a referendum or were deemed not to be applicable.

The Referendum Act has a schedule which says that certain sections of the Canada Elections Act do not apply to a referendum. They had to readjust those in accordance with the Canada Elections Act as amended.

Officials at Elections Canada, or the Chief Electoral Officer, provided to the committee a table showing all of the provisions of the Canada Elections Act, whether they have been modified or added by Bill C-114, and a reference to the adapting regulation and an explanation. I have reviewed this as well. I have summarized it in an addendum, which was circulated. Again, all of these changes appear to be consistent with an adaption.

There are a few situations of slight mistakes in the Canada Elections Act. There is one situation in section 121(2.1) which refers to a transfer certificate in English. It refers to a certificate in the French version. It is a mistake in the English text of the act. To ensure that a referendum goes smoothly, Elections Canada has adapted that section to delete the word "transfer" in the English text.

There are a few other situations like that. They are listed at the bottom of page 1 and the top of page 2 of the addendum. These are technically not pure adaptations because they do involve substantive changes. However, they are substantive in a minor way. They do not affect the intent of the Referendum Act or the Canada Elections Act. They merely clean up slight inconsistencies in the legislation. They have not changed anything that would substantively affect the Canada Elections Act.

In my paper, I mentioned that the Canada Elections Act, as modified, provides for a report of the referendum to be tabled in the House of Commons. That is because, under the Canada Elections Act, after each election the Chief Electoral Officer files a report on the election. In an election situation that makes sense. The House of Commons is the elected body; they are the ones that need a formal report.

With respect to a referendum, my feeling is that the Senate should have a copy of the report as well. The referendum is handled differently. The referendum question must be approved by both Houses. The proposed regulations under the Referendum Act

[Traduction]

Dans un référendum, chacun vote sur la même question. Les bulletins de vote sont imprimés centralement et envoyés aux divers directeurs du scrutin, alors que dans une élection, il faut attendre le jour de clôture des présentations, et alors chaque directeur du scrutin doit s'occuper de faire imprimer le bulletin de vote comprenant les noms des candidats d'une circonscription particulière. Ce genre de modification est indiqué dans la réglementation proposée.

Puisque la loi a été modifiée, certaines références à des articles doivent être mises à jour et révisées. De plus, le projet de loi C-114 a ajouté certains nouveaux articles, que l'on voulait adapter aux fins d'un référendum ou qui, estimait-on, n'y s'appliquaient pas.

La Loi référendaire comporte une annexe qui indique que certains articles de la Loi électorale du Canada ne s'appliquent pas à un référendum. Il a fallu adapter ceux-ci en fonction de la Loi électorale du Canada modifiée.

Les dirigeants d'Élections Canada ou le directeur général des élections ont fourni au comité un tableau indiquant toutes les dispositions de la Loi électorale du Canada qui ont été modifiées ou ajoutées par le projet de loi C-114, ainsi qu'une référence à la réglementation adaptée et une explication, ce que j'ai aussi examiné. J'en ai fait un résumé dans un addenda, que j'ai fait circuler. Encore une fois, toutes ces modifications semblent être conformes à une adaptation.

La Loi électorale du Canada comporte quelques légères erreurs. Il y en a une par exemple dans la version anglaise du paragraphe 121(2.1), qui traite d'un certificat de transfert. Dans la version française on parle d'un certificat. Le texte anglais de la loi comporte une erreur. Afin de s'assurer que tout se passe bien dans un référendum, Elections Canada a adapté l'article pour éliminer le terme «*transfer*» dans la version anglaise.

Il y a d'autres exemples comme celui-là. Ils sont énumérés au bas de la page 1 et au haut de la page 2 de l'addenda. Techniquement, ce ne sont pas de véritables adaptations parce qu'elles comprennent des modifications de fond. Malgré cela, elles sont tout de même mineures. Elles n'affectent pas l'objectif de la Loi référendaire ou la Loi électorale du Canada. Elles nous font que corriger quelques petites contradictions contenues dans la loi. Aucune des modifications n'affecte de façon importante la Loi électorale du Canada.

Dans mon document, j'ai mentionné que la Loi électorale du Canada, telle que modifiée, exige que l'on dépose un rapport référendaire à la Chambre des communes. En vertu de la Loi électorale du Canada, après chaque élection, le directeur général des élections dépose un rapport sur l'élection. En période électorale, c'est logique. La Chambre des communes est une assemblée élue; c'est elle qui a besoin d'un rapport officiel.

Dans le cas d'un référendum, je crois que le Sénat devrait aussi obtenir un exemplaire du rapport. La procédure référendaire est différente. La question référendaire doit être approuvée par les deux Chambres. La réglementation proposée en vertu de la Loi

[Texte]

must be tabled before both Houses. It would make sense for the report of the referendum to be tabled in both chambers.

The Chief Electoral Officer, however, feels that to modify the Canada Elections Act to say that the report would be tabled in the Senate as well as the House of Commons would be a substantive change that is beyond an adaption. He feels that that should be a legislative change made by Parliament, not my him under his regulation-making powers.

The Referendum Act is up for review at the end of next week. It contained a clause which stated that three years after its coming into force, it must be reviewed by a committee of the Senate or of the House of Commons and the Senate. Therefore, at the end of next week, there must be a parliamentary review of the Referendum Act. That will, presumably, lead to recommendations for changes, which could include things such as tabling a report of the referendum in the Senate.

I am told that, as an administrative matter, any report prepared on a referendum matter is automatically distributed to all senators. It is not formally tabled in the Senate at this time.

The Chairman: Technically, we do not have any amendments to bring forward; is that correct?

Mr. Robertson: Yes.

Senator Stanbury: I appreciate the sudden effort you had to make to get this report ready for us. You have done an excellent job, as far as I can see.

However, I am uncertain concerning the nature of what we are doing. In various places we say that the adaptation consists of merely substituting the term "a referendum" for "an election". That is an example of what I am thinking about. Does that mean that we will have two documents now, one of which deals with an election and another one which deals with a referendum simply by a change of wording in the one dealing with the referendum?

Mr. Robertson: That is essentially correct.

The Canada Elections Act governs federal elections and bi-elections. This document is the referendum legislation. It consists of a short referendum act, which is 30 pages long. Part of it is the Canada Elections Act as adapted. Basically, they have taken the rules contained in this legislation and adapted them. There are two Canada Elections Acts.

Senator Stanbury: We are not putting the things that apply to the referendum into the Canada Elections Act.

Mr. Robertson: That is correct. The Canada Elections Act has no regulations under it. Because it deals with Parliament, there is a feeling that elections legislation should not allow the Governor in Council to make regulations and that it should all be done by Parliament. That is why the Canada Elections Act is a complete code for conducting elections in Canada.

[Translation]

référendaire doit être déposée devant les deux Chambres. Il serait donc approprié que le rapport relatif au référendum soit présenté aux deux Chambres.

Le directeur général des élections, toutefois, est d'avis que le fait de modifier la Loi électorale du Canada pour que le rapport soit présenté au Sénat, ainsi qu'à la Chambre des communes, constituerait un changement important allant au-delà d'une adaptation. Il est d'avis que le Parlement devrait apporter une modification législative et que ce n'est pas à lui de le faire en vertu des pouvoirs de réglementation qui lui sont conférés.

La Loi référendaire sera examinée à la fin de la semaine prochaine. Elle contient une disposition indiquant que, trois ans après son entrée en vigueur, elle doit être examinée par un comité du Sénat ou un comité de la Chambre des communes et du Sénat. Donc, à la fin de la semaine prochaine, on doit procéder à un examen parlementaire de la Loi référendaire. On peut supposer que l'on présentera des recommandations visant des modifications, ce qui pourrait comprendre entre autres la présentation d'un rapport relatif au référendum au Sénat.

On m'a dit qu'étant donné que c'est une question administrative, tout rapport préparé sur une question référendaire est automatiquement distribué à tous les sénateurs. Il n'est pas officiellement déposé au Sénat à l'heure actuelle.

Le président: Techniquement, nous n'avons aucune modification à proposer; est-ce exact?

M. Robertson: Oui.

Le sénateur Stanbury: J'apprécie le fait qu'en si peu de temps, vous ayez réussi à nous fournir un rapport. Vous avez fait de l'excellent travail, à ce que je vois.

Toutefois, j'ai certains doutes concernant la nature de ce que nous faisons. À plusieurs endroits, nous disons que l'adaptation consiste simplement à remplacer le terme «élection» par «référendum». Voilà un exemple de ce à quoi je fais référence. Est-ce que cela veut dire que nous aurons maintenant deux documents, un au sujet d'une élection et l'autre au sujet d'un référendum, simplement en changeant le libellé dans celui traitant du référendum?

M. Robertson: En gros, c'est exact.

La Loi électorale du Canada régit les élections et les élections partielles fédérales. Ce document est la Loi référendaire. Il consiste en une loi brève, qui contient 30 pages. Certaines parties sont tirées de la Loi électorale du Canada adaptée. En gros, on a pris les règles contenues dans cette loi et on les a adaptées. Il y a maintenant deux Lois électorales du Canada.

Le sénateur Stanbury: Nous n'indiquons pas ce qui s'applique au référendum dans la Loi électorale du Canada.

M. Robertson: C'est exact. La Loi électorale du Canada ne s'assortit d'aucun règlement. Parce qu'elle porte sur le Parlement, on croit que la loi électorale ne devrait pas permettre au gouverneur en conseil de créer des règlements et que tout devrait être fait par le Parlement. C'est pourquoi la Loi électorale du Canada est un code complet régissant la tenue d'élections au Canada.

[Text]

In 1992, when they decided to put in place legislation for a referendum, rather than going through the entire procedure, they decided to allow the Chief Electoral Officer to adapt or modify them for the purposes.

One of the proposals that has been made is that if the Referendum Act is amended, the answer would be to have a complete referendum procedure that would contain all of the provisions in the Elections Act as modified in the Referendum Act. When you amended one you would have to amend both, but at least it would all be in one place as opposed to this cumbersome procedure of having a short Referendum Act and a rather lengthy regulation under it which modifies the legislation.

Senator Stanbury: If there are two separate documents and the document dealing with the Referendum Act regulations is separate, then I cannot quite understand why there is a difficulty in mentioning the reference that you made to the Senate there. It is mentioned in the Referendum Act. The regulations are supposed to be a reflection of what is in the act. That does not sound like a change in substance if you simply reflect in the regulations what it already says in the act. Is that just a matter of opinion?

Senator Nolin: The regulation is an act. That is the problem. To amend the regulation, we must amend the act.

Senator Stanbury: That is not convincing to me when the Referendum Act, which is the basis of the regulations, specifically deals with it.

Senator Andreychuk: Each must stand on its own. No electoral officer can say, "This is obviously an error and I can change it." He can only add editorial comments. Once he gets into something that could be construed, however obvious, if it is substantive, he has gone beyond his authority.

The Chairman: There are a few exceptions. Under the War Measures Act, it was changed recently in 1988. We have regulations, but they are of a special nature.

I understand that it is the same thing under the constitutional aspect. In other words, your regulations for the referendum are very special. There is nothing wrong with that, providing it is clear cut in the act.

I have the same reaction as you, Senator Stanbury, because regulations are not at parity with an act unless a special system is established.

Senator Stanbury: They should be a reflection of it. However, I accept your suggestion that it can be fixed in the review of the Referendum Act.

Mr. Robertson: My view is similar to yours. Given the Referendum Act, it could amend the regulation to provide for the report that is tabled in the Senate. However, they take the position that that is beyond an adaption that they feel comfortable with. Their suggestion is that it is more properly a subject for review of the Referendum Act itself. It is not clear cut one way or the other. I do not think it is as major an adaption as

[Traduction]

En 1992, lorsqu'on a décidé d'adopter une loi pour un référendum, plutôt que de passer par tout le processus, on a décidé de permettre au directeur général des élections d'adapter ou de modifier la loi à cette fin.

On a entre autres proposé que si la Loi référendaire était modifiée, il faudrait établir une procédure référendaire complète qui contiendrait toutes les dispositions de la Loi électorale modifiées dans la Loi référendaire. Si l'on modifie l'une des deux lois, il faudrait modifier l'autre aussi, mais au moins, ce serait à la même place par opposition à cette procédure embarrassante visant à établir une loi référendaire brève et un règlement d'application plutôt long qui permet de modifier la loi.

Le sénateur Stanbury: S'il y a deux documents distincts, que le document traitant du règlement d'application de la Loi référendaire est distinct, alors je ne comprends pas vraiment pourquoi le fait de mentionner la référence que vous avez faite au Sénat pose des problèmes. Elle est mentionnée dans la Loi référendaire. La réglementation est sensée refléter le contenu de la loi. Le fait de refléter dans la réglementation ce qui se dit déjà dans la loi ne semble pas constituer un changement de fond. Est-ce simplement une question d'opinion?

Le sénateur Nolin: Le règlement est une loi. C'est là le problème. Pour modifier le règlement, vous devez modifier la loi.

Le sénateur Stanbury: J'ai du mal à comprendre cela étant donné que la Loi référendaire, qui est le fondement de la réglementation, en parle précisément.

Le sénateur Andreychuk: Chaque loi doit être indépendante. Aucun agent d'élection ne peut dire: «C'est de toute évidence une erreur, et je peux la changer». Il ne peut que formuler des commentaires sur la forme. S'il tombe sur quelque chose qu'il pourrait interpréter, peu importe si l'interprétation est évidente, s'il s'agit d'une question de fond, alors cela échappe à son pouvoir.

Le président: Il y a quelques exceptions. La Loi sur les mesures d'urgence a été modifiée récemment en 1988. Il y a des règlements, mais ils sont spéciaux.

Je crois comprendre que c'est la même chose du point de vue constitutionnel. En d'autres mots, la réglementation liée au référendum est très spéciale. Cela ne pose pas de problème, dans la mesure où c'est bien indiqué dans la loi.

J'ai eu la même réaction que vous, sénateur Stanbury, parce qu'un règlement n'a pas la même valeur qu'une loi à moins qu'un système spécial ne soit établi.

Le sénateur Stanbury: La réglementation devrait refléter la loi. Toutefois, j'admets, comme vous le dites, qu'elle pourrait être modifiée au cours de l'examen de la Loi référendaire.

M. Robertson: Je partage votre opinion. Compte tenu de la Loi référendaire, on pourrait modifier la réglementation afin que le rapport puisse être déposé au Sénat. Toutefois, certains sont d'avis que cela va au-delà d'une adaptation et ça les embête. Ils croient que les modifications devraient être apportées dans le cadre de l'examen de la Loi référendaire elle-même. Ce n'est pas évident d'une façon ou d'une autre. Je ne crois pas qu'il s'agisse d'une

[Texte]

ther ones could be, but it perhaps goes further than minor changes of one or two words. It is a difficult one to argue.

Senator Stanbury: The conclusion you have come to overall is that any of the problems that you have come up with can be fixed as we move into a review of the Referendum Act.

Mr. Robertson: Yes. There are no substantive changes in the proposed regulation. The Chief Electoral Officer and his staff have not made any changes that would appear to go beyond an adaptation, other than a few minor changes which are designed to ensure the referendum process runs smoothly.

There are some problems with the Canada Elections Act or some problems with the Canada Elections Act as adapted to a referendum. As I mentioned in the paper, when we have an election, you vote for one person and there is one ballot. The referendum legislation allows for several ballots, which can create some difficulties. Those are things that should be reviewed in the context of a review of the legislation, not in terms of the proposed regulation.

Senator Lewis: Am I correct that, in effect, regulations made under the Referendum Act, since those regulations are an adaptation of the legislation, can amend the Canada Elections Act?

Section 121(2.1) dealt with some differences in the English and French text. Can that adaptation correct that in the Elections Act?

Mr. Robertson: It cannot amend the Canada Elections Act for the purpose of a federal election. With a federal election, any problems or errors in the Canada Elections Act are there and they can only be changed by Parliament.

Senator Lewis: That is what I thought.

Mr. Robertson: For purposes of an election, section 121(2.1) still refers to a transfer certificate. Technically, there is an error. The chances of it being a problem are minimal, but it is an error, and it could create a problem for an election situation.

In this case, they have taken that act and turned it into a regulation under the Referendum Act. Their feeling at Elections Canada was that, to ensure that the referendum runs smoothly, they could clean up or clarify that section to ensure that that problem did not arise in a referendum context. It is an amendment of the legislation only for purposes of the Referendum Act.

Senator Lewis: As you told Senator Stanbury, there would be two acts, and the Elections Act only applies to elections.

Mr. Robertson: Yes.

Senator Lewis: That gets around that. Does the same thing follow as far as these other matters which you raise?

[Translation]

adaptation plus poussée que d'autres, mais il est certain qu'il ne suffit pas ici de changer un mot ou deux. C'est une question difficile à débattre.

Le sénateur Stanbury: Vous en êtes arrivé à la conclusion générale que tous les problèmes que vous avez soulevés peuvent être réglés dans le cadre d'un examen de la Loi référendaire.

M. Robertson: Oui. La réglementation proposée ne contient aucune modification de fond. Le directeur général des élections et son personnel n'ont pas apporté de modifications qui semblent aller au-delà d'une adaptation, outre quelques changements mineurs visant à s'assurer que le processus référendaire fonctionne bien.

La Loi électorale du Canada ou la Loi électorale du Canada adaptée à un référendum présente certains problèmes. Comme je l'ai mentionné dans le document, dans le cadre d'une élection, on vote pour une personne, et il y a un bulletin de vote. La Loi référendaire permet plusieurs bulletins de vote, ce qui peut créer certaines difficultés. C'est le genre de choses qui devraient être examinées dans le cadre d'un examen de la loi, non pas dans le cadre du règlement proposé.

Le sénateur Lewis: Ai-je raison de dire que, dans les faits, la réglementation établie en vertu de la Loi référendaire peut modifier la Loi électorale du Canada, étant donné que cette réglementation est une adaptation de la loi?

Le paragraphe 121(2.1) s'attachait à certaines différences entre la version anglaise et la version française. Est-ce que cette adaptation peut corriger cette erreur dans la Loi électorale?

M. Robertson: Elle ne peut modifier la Loi électorale du Canada aux fins d'une élection fédérale. Dans le cas d'une élection fédérale, tous problèmes ou erreurs contenus dans la Loi électorale du Canada ne peuvent être réglés que par le Parlement.

Le sénateur Lewis: C'est ce que je pensais.

M. Robertson: Aux fins d'une élection, le paragraphe 121(2.1) parle encore d'un certificat de transfert. Techniquement, c'est une erreur. Les risques que cela pose un problème sont minimes, mais c'est tout de même une erreur, et cela pourrait créer un problème en temps d'élection.

Dans le cas présent, on a pris cette loi et on l'a convertie en règlement d'application de la Loi référendaire. Les gens d'Élections Canada étaient d'avis que, pour s'assurer que le référendum fonctionne bien, ils devaient corriger cet article afin de veiller à ce que le problème ne survienne pas pendant un référendum. C'est une modification de la loi uniquement aux fins de la Loi référendaire.

Le sénateur Lewis: Comme vous l'avez dit au sénateur Stanbury, il y aurait deux lois, et la Loi électorale du Canada ne s'applique qu'aux élections.

M. Robertson : Oui.

Le sénateur Lewis: Ça tourne autour de ça. Est-ce que la même chose s'applique aux autres questions que vous avez soulevées?

[Text]

Mr. Robertson: Yes. There are less than half a dozen little changes which are not just adapting an Election Act to a Referendum Act. It is more than replacing the word "election" with "referendum" or saying that something is not applicable because it does not apply on a referendum. They are mentioned in the addendum paper. In proposed section 22(a), the word "with" has been deleted because it should not have appeared in the act. Obviously, when they next amend the Canada Elections Act, that error will be corrected in the act itself. For the purposes of the referendum, they have taken that word out to ensure that there is no problem, discrepancy or difficulty. They have only done it for Referendum Act purposes. I do not think any of the changes that are identified and have been made are significant.

Senator Lewis: Is it your recommendation that these proposed regulations are satisfactory?

Mr. Robertson: Yes.

Senator Lewis: What is the procedure? As I understand it, the act recommends that we look at these proposed recommendations and regulations, and we can make recommendations.

The Chairman: I will ask the committee to vote on this report, because I wish to ensure that we all agree that we are satisfied by the opinion given by Mr. Robertson and that nothing that is illegal or unconstitutional is contained herein. We have great faith, but we cannot do everything.

Senator Lewis: The rules provide that we may make recommendations as far as the proposed regulations are concerned and if any changes are needed. It is sort of a negative thing in one sense if we add more recommendations, or do we just recommend that they be approved by us?

The Chairman: This is a strange procedure. I have never understood why doing nothing conveys our approval. I prefer to express an opinion. We should state clearly our requests. Even if we do not need the motion, we should have one. It would make me feel more at ease as a jurist.

Senator Lewis: Should we then send along the comments of Mr. Robertson?

The Chairman: This is an important statute. Our recommendations may not be used, but then again, they may be useful.

Senator Lewis: The Referendum Act was proclaimed in 1992. That act has regulations which came before this committee. What procedure did we follow at that time?

The Chairman: We proposed amendments to those regulations in 1992. We are not proposing amendments today, but that does not mean that we are wrong.

Senator Stanbury: I am inclined to agree with Senator Lewis; it would be a sterile communication to say nothing about the regulations. The comments of Mr. Robertson should be

[Traduction]

M. Robertson: Oui. Il y a moins d'une demi-douzaine de modifications qui vont un peu plus loin que la simple adaptation d'une loi électorale à une loi référendaire. Il ne suffit pas ici de remplacer le terme «élection» par «référendum» ou de dire que quelque chose ne s'applique pas parce que cela ne s'applique pas à un référendum. Ces modifications sont mentionnées dans l'addenda. Dans le paragraphe 22a) du projet de loi, on a éliminé le terme «avec» parce qu'il ne devait pas apparaître dans la loi. De toute évidence, lorsqu'on modifiera la Loi électorale du Canada la prochaine fois, l'erreur sera corrigée dans la loi elle-même. Aux fins du référendum, on a éliminé le terme pour qu'il n'y ait pas de problème, de contradiction ou de difficulté. On ne l'a fait qu'aux fins de la Loi référendaire. Je ne crois pas qu'aucune de ces modifications soulevées et apportées soient significatives.

Le sénateur Lewis: Est-ce que cette réglementation est satisfaisante à votre avis?

M. Robertson: Oui.

Le sénateur Lewis: Quelle est la procédure? Si je comprends bien, la loi recommande que l'on examine les recommandations et la réglementation proposées et que nous fassions nos propres recommandations.

Le président: Je demanderais au comité de voter sur ce rapport, parce que je souhaite m'assurer que nous soyons tous d'accord avec l'opinion de M. Robertson et qu'il n'y a rien d'illégal ou d'inconstitutionnel. Nous avons grandement confiance, mais nous ne pouvons tout faire.

Le sénateur Lewis: Les règles prévoient que nous présentions nos recommandations en ce qui concerne la réglementation proposée et tout changement que l'on juge nécessaire. C'est en quelque sorte négatif si nous ajoutons plus de recommandations ou est-ce que nous recommandons simplement que nous les approuvions?

Le président: C'est une procédure étrange. Je n'ai jamais compris pourquoi le fait de ne rien faire signifie que nous donnons notre approbation. J'aime mieux exprimer une opinion. Nous devrions clairement indiquer nos demandes. Même si nous n'avons pas besoin d'une motion, nous devrions en avoir une. Je me sentirais plus à l'aise en tant que juriste.

Le sénateur Lewis: Est-ce que nous devrions alors envoyer les commentaires de M. Robertson?

Le président: C'est une loi importante. Nos recommandations ne seront peut-être pas utilisées, mais encore une fois, elles peuvent être utiles.

Le sénateur Lewis: La Loi référendaire a été promulguée en 1992. La loi s'assortit d'un règlement que le présent comité a étudié. Quelle procédure avons-nous suivie à l'époque?

Le président: Nous avons proposé d'apporter des modifications à ce règlement en 1992. Nous ne proposons pas de modifications aujourd'hui, mais cela ne signifie pas que nous avons tort.

Le sénateur Stanbury: J'aurais tendance à être du même avis que le sénateur Lewis; il serait stérile de ne rien dire au sujet du règlement. Les commentaires de M. Robertson devraient être

[Texte]

forwarded to the Chief Electoral Officer or some other appropriate official.

The Chairman: I agree with you. We must have a motion.

Ms Heather Lank, Clerk of the Committee: If I could suggest a motion, it should be moved that the committee approves of these proposed adaptations of regulations to the Canada Elections Act and that we forward to Elections Canada the comments made by Jamie Robertson at today's meeting for their consideration.

Senator Lewis: I so move.

Senator Andreychuk: Can we put a motion before the house so that, the next time it is looked at that, the suggestion that the report be tabled here will be taken up? Let us signal that now, rather than leaving it to the normal course.

The Chairman: Do you agree with the proposition as amended by Senator Andreychuk?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Thank you, Mr. Robertson.

The second part of our agenda deals with Bill C-37, to amend the Young Offenders Act and the Criminal Code.

First, I should report on the document of the United Nations and the letter of Minister Allan Rock. There is nothing controversial there.

Second, we will do a clause-by-clause study of Bill C-37. An important amendment has been suggested by Senators Pearson, Andreychuk and Bacon.

Concerning the first two points of the recommendations, there is no problem. We will sit in public. I have no special proposition to make for recommendations but if some members would like to sit *in camera*, the whole committee should decide.

Senator Pearson: It is simply a question of procedure. Do we want all our discussions recorded? I do not mind. I am simply raising the issue.

Senator Andreychuk: I have no objection to the whole meeting being in public because these are not sensitive negotiations. Perhaps we should remain public unless there is a special request.

The Chairman: The whole meeting will be in public, then.

To begin, we have all received a document from the United Nations. Senator Pearson and Senator Andreychuk have referred to that document. We have also received a letter from Minister Allan Rock on the constitutional question of the jurisdiction of the court.

[Translation]

présentés au directeur général des élections ou à un autre représentant officiel compétent.

Le président: Je suis d'accord avec vous. Nous devons présenter une motion.

Mme Heather Lank, greffière du comité: Si je puis proposer une motion, on devrait proposer que le comité approuve ces adaptations du règlement de la Loi électorale du Canada et que nous présentions à Élections Canada pour étude les commentaires que M. Jamie Robertson nous a fournis aujourd'hui.

Le sénateur Lewis : J'en fais la proposition.

Le sénateur Andreychuk : Pouvons-nous déposer une motion devant la Chambre afin que, la prochaine fois qu'on se penche sur la question, on accepte la proposition selon laquelle le rapport devrait être déposé ici? Parlons-en maintenant plutôt que de laisser le processus suivre son cours.

Le président: Êtes-vous d'accord avec la proposition modifiée par le sénateur Andreychuk?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

Merci, monsieur Robertson.

La deuxième partie de notre ordre du jour a trait au projet de loi C-37, loi modifiant la Loi sur les jeunes contrevenants et le Code criminel.

D'abord, j'aimerais parler du document des Nations Unies et de la lettre du ministre Allan Rock. Je n'y vois rien de controversé.

Deuxièmement, nous ferons un examen article par article du projet de loi C-37. Les sénateurs Pearson, Andreychuk et Bacon ont proposé une modification importante.

Concernant les deux premiers points des recommandations, il n'y a aucun problème. Nous tiendrons nos audiences en public. Je n'ai aucune proposition spéciale à faire concernant des recommandations, mais si certains membres veulent que l'on tienne les audiences à huis clos, l'ensemble du comité devrait prendre la décision.

Le sénateur Pearson: C'est simplement une question de procédure. Est-ce que nous voulons que toutes nos discussions soient enregistrées? Ça ne me dérange pas. Je ne fais que soulever la question.

Le sénateur Andreychuk: Je n'ai pas d'objection à ce que toute la réunion soit tenue en public parce que ne sont pas des négociations délicates. Peut-être devrions-nous tenir nos audiences en public jusqu'à ce qu'il y ait une demande spéciale.

Le président: Alors, toute la réunion sera tenue en public.

Pour commencer, nous avons tous reçu un document des Nations Unies. Les sénateurs Pearson et Andreychuk se sont référés au document. Nous avons aussi reçu une lettre du ministre Allan Rock sur la question constitutionnelle de la compétence du tribunal.

[Text]

Senator Pearson: As I read this UN document, the major concern raised by the Geneva committee concerned our reservation to article 37(c). While that is not necessarily a concern of the committee in a clause-by-clause study, it is certainly a general concern.

To explain further, section 37(c) of the Convention on the Rights of the Child involved the separation of youth from adults while in custody. The Canadian government took a reservation and explained that, in some cases, trying to separate youth from adults, for example, in the Northwest Territories, could mean moving the youth a long way from home.

Looking at it from the outside, some of us felt there could also be a problem of resources.

The government has been under much pressure to review that reservation. This issue is pertinent to our discussions here. Some provinces feel strongly that their resources are too small to build separate facilities, and so on. This may be an opportunity for us to comment on those reservations.

The concern of the committee in Geneva is a fairly strong criticism of our government. That is the major issue raised here.

Senator Andreychuk: The report makes it very clear that they are resisting any move to combine the adult and youth systems. They are particularly concerned about Canada's position on that. While some say that C-37 was not specifically addressed, I think it was addressed in the sense that any move from youth to adult court, whether with regard to where youth are held or how they are dealt with, is contrary to what they think is in the best interests of children.

Although they have not specifically addressed Bill C-37, in the past they have said that they do not like the transfer provision from age 14 up or the provision for holding them in custody. Their point is that blending the adult system with the youth system is contrary to the convention. In that sense, Bill C-37 is trapped under their comments, but inferentially rather than explicitly.

Le sénateur Bacon: En fait, mes commentaires sont d'ordre général, sur le projet de loi C-37. Je vais les faire maintenant, et je n'aurai pas à les répéter par la suite.

Nous savons que depuis son entrée en vigueur en 1984, la Loi sur les jeunes contrevenants a été modifiée à quelques reprises. Le Québec était prêt à faire face à ces changements. Il en était de même pour la démarche qui a été entreprise depuis deux ans et demi, ce qui fait penser que la Loi sur les jeunes contrevenants est une bonne loi. Toujours au Québec, il existe un consensus dans les divers milieux d'intervention à ce sujet.

Voilà 40 ans que l'âge de la majorité pénale au Québec est fixé à 18 ans. Nous avons donc eu le temps de mettre sur pied une série de ressources pour la réhabilitation des jeunes délinquants. Nous savons tous que le système pour adulte favorise la récidive.

[Traduction]

Le sénateur Pearson: À la lecture de ce document de l'ONU, j'ai noté que la principale question soulevée par le comité de Genève concerne notre réserve face à l'alinéa 37c). Même si cela ne touche pas nécessairement le comité dans son étude article par article, c'est certainement une préoccupation générale.

Précisons que l'alinéa 37c) de la Convention relative aux droits de l'enfant traite de la séparation des jeunes des adultes pendant leur détention. Le gouvernement du Canada a exprimé certaines réserves et a expliqué que, dans certains cas, essayer de séparer les jeunes des adultes, par exemple, dans les Territoires du Nord-Ouest, signifierait qu'il faudrait déménager les jeunes très loin de la maison.

De l'extérieur, certains d'entre nous étaient d'avis que cela pourrait aussi entraîner un problème de ressources.

On a exercé beaucoup de pressions sur le gouvernement pour qu'il taise ses réserves. Cette question touche directement nos discussions. Certaines provinces croient fermement que leurs ressources ne leur permettent pas de construire des installations séparées, et ainsi de suite. C'est peut-être l'occasion pour nous de commenter ces réserves.

Le comité de Genève a critiqué notre gouvernement avec beaucoup de véhémence. Il s'agit d'une des principales questions soulevées ici.

Le sénateur Andreychuk: Le rapport indique très clairement que les membres sont opposés à toute mesure visant à regrouper les systèmes des adultes et des jeunes. Ils sont particulièrement préoccupés par la position du Canada à cet égard. Même si certains disent que le projet de loi C-37 n'a pas été précisément abordé, je crois qu'il l'a été dans la mesure où tout renvoi d'un tribunal de la jeunesse à un tribunal pour adultes, qu'il s'agisse de l'endroit où les jeunes sont détenus ou de la façon dont on les traite, est contraire à ce que les membres de ce comité pensent être dans l'intérêt des enfants.

Même s'ils ne se sont pas penchés spécifiquement sur le projet de loi C-37, ils ont dit par le passé qu'ils n'aimaient pas la disposition relative au renvoi à partir de 14 ans ou la disposition visant à les maintenir en détention. Ils soutiennent que le fait de mélanger le système juvénile au système adulte va à l'encontre de la convention. En ce sens, leurs commentaires visent le projet de loi C-37 de façon implicite plutôt qu'explicite.

Senator Bacon: My comments on Bill C-37 are general in nature. I'll make them now so I won't have to repeat them later.

We know that, since it came into force in 1984, the Young Offenders Act has been amended several times. Quebec was prepared to cope with those changes. The same was true for what has been done for two and a half years, which leads us to believe that the Young Offenders Act is a good law. Again in Quebec, there is a consensus among the various groups involved in this area.

For 40 years, the age of majority for criminal offences in Quebec has been 18. We have accordingly had the time to set up a network of resources for the rehabilitation of young offenders. We all know that the adult system promotes re-offending.

[Texte]

Ceci m'amène au rapport Jasmin. Tous les membres de ce comité ont reçu les points saillants du rapport Jasmin. Nous savons que le ministre de la Justice nous a résumé le 1^{er} juin dernier, ce rapport.

Le rapport Jasmin s'oppose au durcissement de la nouvelle loi prônée par le gouvernement fédéral. Vous le savez, le Québec privilégie une approche éducative et favorise la réhabilitation de ces jeunes contrevenants. En plus, le rapport stipule que certaines modifications proposées par le projet de loi révèlent un changement d'orientation. Celui-ci n'est pas étranger à certains courants d'idées que l'on retrouve dans différentes parties du Canada. C'est à se demander si la Loi sur les jeunes contrevenants sert vite de bouc émissaire.

Le rapport Jasmin dénonce également la prolongation de la détention dans les cas de meurtre, une mesure qui compromettrait la réussite des programmes de réhabilitation adaptés aux adolescents.

Le rapport Jasmin dénonce aussi les présomptions de renvois aux tribunaux pour adultes, qui selon les recherches publiées à ce jour, ne réduisent pas de façon significative la délinquance violente chez les jeunes. D'autre part, elle mobilise des ressources qui seraient mieux investies dans l'amélioration des services de réadaptation.

Enfin, vous me permettrez de mentionner aussi certains points du projet de loi qui méritent une attention particulière et qui aussi font partie des conditions essentielles à l'application de la loi dont, entre autres, la célérité de chacune des interventions, ainsi que la cohérence et la responsabilité de tous les intervenants.

Il me semble que le projet de loi C-37 sur les jeunes contrevenants est une bonne loi. Cependant, elle se doit d'être appliquée dans chacune des provinces avec vigilance. C'est parce que notre société valorise les droits de la personne que la Loi sur les jeunes contrevenants a été modifiée.

The Chairman: We have all received the Jasmin report. I understand that the Department of Justice has made a summary of that report in English.

The second document is the letter of the Minister of Justice, the Honourable Allan Rock. The point was raised by Senator Nolin.

Senator Nolin: I have read the letter of the Honourable Allan Rock. I will not argue on the basis of the letter. I read the decision to which Mr. Boies referred in his testimony. It is only a somewhat of an obiter that Justice Lamer referred to the length of the sentence as perhaps being a factor to establish that, even if the PEI law was good. He also said later that if the first test was not met, the second may have convinced him that the PEI law was not acceptable because of the length. According to him, that is the reason there is a different set of penal procedures than was in place in 1867.

The comments of Mr. Boies were serious. The future will tell whether the court will use them. For now I think we should rely on the rationale of the decision of the Supreme Court in 1991.

[Translation]

This brings me to the Jasmin Report. Every member of this committee has received a summary of the highlights of the Jasmin Report. We know the Minister of Justice summarized this report for us last June 1.

The Jasmin Report is opposed to the government's hard-line approach in this new legislation. As you know, Quebec favours an educational approach and rehabilitation for its young offenders. In addition, the report notes that some of the proposed changes in the bill mark a change in orientation that is not unrelated to various currents of thought in other parts of Canada. One wonders whether the Young Offenders Act is rapidly becoming a sacrificial lamb.

The Jasmin Report also denounces the extension of custodial sentences in murder cases, a measure that would jeopardize the success of the rehabilitation programs for teenagers.

The Jasmin Report also denounces the presumption of transfer to adult court which, based on the research published to date, does not significantly reduce the incidence of violent offenses by young people. On the other hand, it monopolizes resources that would be better invested in rehabilitation services.

Finally, you will allow me to refer as well to certain points in the bill deserving of special attention that are also essential conditions for the application of the Act, including, among others, timely interventions and the exercise of consistency and responsibility by all those who intervene in the process.

It seems to me that Bill C-37 on Young Offenders is good legislation. However, it must be vigilantly applied in each province. It is because our society values human rights that the Young Offenders Act was amended.

Le président: Nous avons tous reçu le rapport Jasmin. Je crois comprendre que le ministère de la Justice en a fait un résumé en anglais.

Le deuxième document est la lettre du ministre de la Justice, l'honorable Allan Rock. Le sénateur Nolin a soulevé ce point.

Le sénateur Nolin: J'ai lu la lettre de l'honorable Allan Rock. Il n'y a rien à débattre au sujet du contenu de la lettre. J'ai lu la décision à laquelle faisait référence M. Boies dans son témoignage. Le juge Lamer a simplement formulé une opinion judiciaire en ce qui a trait à la durée de la peine comme facteur possible pour établir cela, même si la loi de l'Île-du-Prince-Édouard était bonne. Il a aussi dit plus tard que si le premier critère n'a pas été satisfait, le deuxième l'a convaincu que la loi de l'Île-du-Prince-Édouard n'était pas acceptable en raison de la durée de détention. Selon lui, c'est pour cette raison que les procédures pénales sont différentes de celles qui étaient en vigueur en 1867.

Les commentaires de M. Boies étaient sérieux. L'avenir nous dira si les tribunaux s'en serviront. Pour l'instant, je crois que nous devrions nous fier au bien-fondé de l'arrêt de la Cour suprême rendu en 1991.

[Text]

The Chairman: I also read the letter with great interest.

Senator Nolin: There was another argument in the letter as well.

The Chairman: It is good that the point was raised. Even if it is only an *obiter dictum* from the Chief Justice, it is nevertheless on a very important section of the Constitution, section 96, and it is material for this bill.

Senator Andreychuk: I believe that the document from the United Nations points out some other problems which are symptomatic of problems with the Young Offenders Act and its implementation in the youth justice system. They are starting to signal the disparity of how children are handled from province to province. They are worried about our particular system. We heard witness after witness say that the problem is that the federal government makes the law and the provincial governments administer it. It is clear in the United Nations document that that is causing them some concern.

They also highlighted the issues of immigration and aboriginals. We have exposed many areas of this act but we did not do enough to understand what is happening with immigrant groups and their children.

I have informally — because it was in English only — distributed the speech of the Commissioner of the RCMP. He addresses, from a policing perspective, the issue of gangs. There is much violence and difficulty related to gangs in urban centres. He said that official crime statistics are more important for what they do not show than for what they do show. He said that statistics do not reveal battles among immigrant youth gangs, calculated assaults on visible and ethnic minorities, the potential for violence which often accompanies political and other special interest demonstrations, and the hatred manifested in many of those acts of violence.

The UN has picked up the immigration dilemmas which are not addressed elsewhere. It does not state that Canada, in particular, is unique in that situation. It is something that the UN is pointing out as populations are shifting. I am not sure we have addressed it fully and adequately in this committee.

He also said that recent studies of young offenders between the ages of 15 and 17 who were incarcerated for serious offences show that, on average, they started showing dysfunctional behaviour before the age of four. On average, these same youth had 19 separate interventions over the years. They were also incarcerated an average of eight times before violence was committed.

There is a growing misconception in the public that somehow these kids are born violent and that there is nothing we can do about them save for locking them up.

The whole point is that there is a pattern that started early on in these lives. There were difficulties early on. The interventions have been there, but they have not worked. Perhaps some people

[Traduction]

Le président: J'ai aussi lu la lettre avec beaucoup d'intérêt.

Le sénateur Nolin: La lettre comportait aussi un autre argument.

Le président: C'est un bon point. Même si le juge en chef n'a formulé qu'une opinion judiciaire incidente, il s'agit néanmoins d'un article très important de la Constitution, l'article 96, qui concerne ce projet de loi.

Le sénateur Andreychuk: Je crois que le document des Nations Unies soulève certains autres problèmes qui sont symptomatiques des problèmes que posent la Loi sur les jeunes contrevenants et sa mise en oeuvre dans le système judiciaire pour les jeunes. Les gens de l'O.N.U. commencent à faire remarquer que les enfants sont traités différemment d'une province à l'autre. Ils s'inquiètent de notre système particulier. De nombreux témoins nous ont répété que le problème tient à ce que le gouvernement fédéral établit la loi et les gouvernements provinciaux l'administrent. Il ressort clairement dans le document des Nations Unies que cela les préoccupe.

Ils ont aussi signalé les questions concernant l'immigration et les autochtones. Nous avons précisé de nombreux points de cette loi, mais nous n'avons pas fait assez d'efforts pour comprendre ce qui se produisait chez les immigrants et leurs enfants.

De façon informelle, parce qu'il n'était qu'en anglais, j'ai distribué le discours du commissaire de la GRC. Il traite, du point de vue du maintien de l'ordre, du problème des gangs. Il y a beaucoup de violence et de problèmes liés aux gangs dans les centres urbains. Il dit que les statistiques officielles relatives au crime sont plus révélatrices par ce qu'elles n'indiquent pas que par ce qu'elles révèlent. Selon lui, les statistiques ne traitent pas des luttes entre gangs de jeunes immigrants, les attaques calculées dont sont victimes les minorités visibles et ethniques, le potentiel de violence dont s'assortissent souvent les manifestations politiques ou d'intérêt spécial et la haine manifestée dans de nombreux actes de violence.

L'O.N.U. a relevé les problèmes d'immigration dont on ne traite nulle part ailleurs. On ne parle pas du fait que le Canada, en particulier, se trouve dans une situation unique. L'O.N.U. fait remarquer ce point, au moment même où les populations sont mouvantes. Je ne crois pas que nous ayons abordé cette question pleinement et adéquatement au sein du comité.

Il a aussi déclaré que de récentes études sur des jeunes contrevenants âgés de 15 à 17 ans incarcérés pour des crimes graves révèlent qu'en moyenne ils ont commencé à avoir un comportement dysfonctionnel avant l'âge de quatre ans. En moyenne, les jeunes avaient été arrêtés 19 fois au fil des ans. Ils ont aussi été incarcérés en moyenne huit fois avant de commettre des actes violents.

Le public croit de plus en plus à tort que ces enfants sont à départ de nature violente et qu'il n'y a rien d'autre à faire que de les enfermer.

Essentiellement, on constate un mode de comportement particulier qui se manifeste depuis leur très jeune âge. Ils ont du faire face à des difficultés très tôt. On a procédé à de

[Texte]

are born predisposed to violence. Often, it is a matter of escalating behaviour.

He goes on in his comments to say that children are just shoved aside until they become aggressive. That is also a thread in the UN Convention in which they keep tying it back not just to the youth justice system but youth. The UN puts young offenders in the context of what is going on with youth in our total society.

Unfortunately, one of the weaknesses of the Canadian approach is that we are segmented. We are segmented because of provincial and federal situations. We are segmented because these problems are deemed to fall into different areas, such as health, education and criminal issues.

If we do not start bringing these areas together somehow, we will not be successful on any of the fronts.

The Jasmin report is very good in pointing that out and reinforcing it from the perspective of one province.

Le sénateur Nolin: Sur ce point, monsieur le président, je pense que le rapport Jasmin mérite d'être lu. Au Québec, il y a, entre l'Université de Montréal et la Commission des écoles catholiques de Montréal, depuis une dizaine d'années, un projet où les jeunes, dès l'âge de quatre ans, sont évalués continuellement. Déjà, les rapport préliminaires de ce groupe d'étude démontrent que le problème peut possiblement être résolu par une approche multi-participative. Vous faisiez référence au problème, monsieur le président. Le fait que la loi pénale soit élaborée par une juridiction et qu'elle soit administrée par une autre, soulève toute cette question du manque de ressources et qui va être responsable de l'application de mesures qui sont aussi importantes. Je pense que les solutions à tous nos maux vont résider dans cette prévention secondaire, comme le dit si bien le rapport Jasmin.

J'espère que les autres juridictions provinciales vont prendre connaissance de ce rapport et qu'elles vont être capables de le mettre en pratique. Il y a toujours la question de ressources disponibles. Malheureusement, nous en revenons toujours à cela!

The Chairman: We are not the only federation with such a problem. In Germany, if I am not mistaken, some federal laws are implemented and applied by the regions, such as the Landers. The most difficult jurisdiction is the American jurisdiction. They have criminal laws for each state. At least we have one criminal law in this country, even if the administration of justice is provincial.

Le sénateur Nolin: Monsieur le président, je pense que nous, les Canadiens, avons, avec toute notre sagesse, développé un système de coopération entre les provinces et le gouvernement fédéral sur la question du droit pénal et de son administration.

Je suis conscient que les Américains ont des problèmes, mais qu'ils trouvent leurs propres solutions! Mais nous avons un devoir de coopération, tant le gouvernement fédéral que les provinces.

[Translation]

interventions, mais cela n'a rien donné. Peut-être que certaines personnes sont prédisposées à la violence. Souvent, c'est plutôt une question de comportement de plus en plus déviant.

Il ajoute que les enfants sont laissés pour compte jusqu'à ce qu'ils deviennent agressifs. La Convention de l'O.N.U. tente aussi de lier cet argument non seulement au système judiciaire juvénile, mais aussi aux jeunes. L'O.N.U. place les jeunes contrevenants dans le contexte de ce que font nos jeunes dans l'ensemble de notre société.

Malheureusement, l'une des faiblesses de l'approche canadienne, c'est que nous sommes fragmentés. Nous sommes fragmentés en raison de la conjoncture au provincial et au fédéral. Nous sommes fragmentés parce que ces problèmes surgissent dans différents secteurs, comme la santé, l'éducation et les questions pénales.

Si nous ne commençons pas à relier d'une façon ou d'une autre ces secteurs, nous ne réussirons à régler aucune des dimensions.

Le rapport Jasmin met très bien cela en relief et met l'accent sur ce point selon la perspective d'une province.

Senator Nolin: On this point, Mr. Chairman, I think the Jasmin Report deserves to be read. In Quebec, a project involving the Université de Montréal and the Montreal Catholic School Board has been going on for some ten years. This is a project where children aged four and up are continuously evaluated. Preliminary reports from the task force have already shown that the problem may possibly be solved by a multi-participatory approach. You were referring to the problem, Mr. Chairman. The fact that the criminal law is developed by one jurisdiction and administered by another raises the whole issue of the lack of resources and who is going to be responsible for the application of measures that are also important. I think the solutions to all our problems are going to be found in this secondary prevention, as the Jasmin Report puts it so well.

I hope the other provincial jurisdictions are going to see this report and will be able to put it into practice. There is always the question of what resources are available. Unfortunately, we keep coming back to that!

Le président: Nous ne sommes pas la seule fédération qui connaît un problème semblable. En Allemagne, si je ne me trompe pas, certaines lois fédérales sont mises en oeuvre et appliquées par les régions, comme les landers. La compétence législative la plus complexe qui soit est celle des États-Unis. Il existe des lois pénales dans chaque État. Au moins, nous n'avons qu'une loi pénale au pays, même si l'administration de la justice relève des provinces.

Senator Nolin: Mr. Chairman, I think that we Canadians have in our wisdom developed a system for co-operation between the provinces and the federal government with respect to the criminal law and its administration.

I am aware that the Americans have problems, but let them find their own solutions! We, the federal government and the provinces alike, have a duty to cooperate, however.

[Text]

S'il y a un domaine où cette coopération doit être encore plus ouverte, c'est dans le domaine des jeunes contrevenants. La solution n'est définitivement pas dans l'élaboration d'une loi criminelle, mais beaucoup plus dans le préventif chez les enfants. Le Parlement fédéral n'y peut absolument rien.

Senator Doyle: I wish to comment on that. In reading that report — and I am not yet finished with it — emphasis is placed on other factors than simply geographic location. For instance, it is pointed out that certain sections of Montreal are vastly different from what they are in another section of Quebec. It is not always dominated by wealth or the lack thereof. Sometimes it is because of the rate of change within the area. They find that the increasing tendency to racial ghettos is, perhaps, the biggest single factor that is worrying.

Without having done any study myself, I am saying that I am riding along on the crest of some really perplexing research.

The Chairman: We have now reached the clause-by-clause study stage of the bill. It is understood that this report will include recommendations.

I need a motion from one senator that the committee complete clause-by-clause consideration of Bill C-37.

Le sénateur Nolin: Monsieur le président, je pense que les caucus se sont parlés et que tout le monde s'est consulté.

Nous nous entendons tous sur ce que nous allons faire avec le projet de loi C-37. Nous nous entendons aussi sur les recommandations.

Mais est-ce que l'on doit quand même procéder à l'adoption du projet de loi article par article?

La greffière (Mme Lank): Ce n'est pas nécessaire, sénateur. Le comité peut décider de ne pas faire l'étude article par article d'un projet de loi. Il n'y a pas de problème.

Le président: Si nous sommes tous d'accords pour ne pas le faire!

The Chairman: Are we all agreed that we will not go through a clause-by-clause study of the bill?

Senator Lewis: No.

Senator Andreychuk: I certainly do not want to go through the bill clause by clause. I am concerned about the direction in which it is going. I am concerned about the act. I have stated that there are many concerns, which could be addressed in a phase two study. However, I am concerned about the transfer provision. I want to talk about it, which can be done in a global way or in respect of a clause of the bill.

Senator Pearson: I wish to support the view of Senator Andreychuk. I think we will have a more constructive discussion if we pass the bill.

The Chairman: I was about to propose that Bill C-37 be reported, without amendment, but with recommendations.

Senator Andreychuk: I certainly would have amended the act. That would have been the political route to take.

[Traduction]

If there is one area where such co-operation should be even more open, it's in the area of young offenders. The solution definitely does not lie in the development of a criminal law, but in prevention measures with children. The Parliament of Canada can do nothing in this regard.

Le sénateur Doyle J'aimerais faire un commentaire à cet égard. J'ai remarqué à la lecture de ce rapport, et je ne l'ai pas encore fini, que l'on mettait l'accent sur d'autres facteurs que la seule situation géographique. Par exemple, on y indique que certaines régions de Montréal sont très différentes d'autres régions du Québec. Cette différence ne tient pas nécessairement à la richesse ou à la pauvreté. Parfois, la différence est attribuable aux changements constants au sein de la région. On croit que la tendance croissante à former des ghettos raciaux est sans doute le facteur unique le plus inquiétant.

Comme je n'ai pas fait d'étude moi-même à ce sujet, je m'appuie sur certaines recherches qui me rendent vraiment perplexe.

Le président: Nous sommes maintenant rendus à l'étape de l'examen article par article du projet de loi. On s'entend pour dire que ce rapport comprendra des recommandations.

Il faut qu'un sénateur propose que le comité effectue un examen article par article du projet de loi C-37.

Senator Nolin: Mr. Chairman, I think that the caucus has spoken and every one has consulted.

We all agree about what we are going to do with Bill C-37. We also agree on the recommendations.

But should we go ahead anyway with the clause-by-clause?

The Clerk of the Committee (Ms Lank): That is not necessary, Senator. The committee can decide not to do a clause-by-clause study of a bill. There is no problem.

The Chairman: If we all agree not to do it!

Le président : Est-ce nous acceptons tous de ne pas procéder à un examen article par article du projet de loi?

Le sénateur Lewis : Non.

Le sénateur Andreychuk: Je veux certainement pas examiner le projet de loi article par article. Je m'inquiète de l'orientation qu'il prend. Je m'inquiète au sujet de cette loi. J'ai mentionné que de nombreuses préoccupations pourraient être abordées dans une deuxième phase. Toutefois, je m'inquiète de la disposition relative au renvoi. J'aimerais en parler, ce qui peut se faire de façon globale ou par rapport à un article spécifique du projet de loi.

Le sénateur Pearson: Je suis d'accord avec le sénateur Andreychuk. Je crois que nous aurons une discussion plus constructive si nous adoptons le projet de loi.

Le président: J'allais proposer de présenter le projet de loi, sans modification, mais avec certaines recommandations.

Le sénateur Andreychuk: J'aurais certainement modifié la loi. Cela aurait été la voie politique à prendre.

[Texte]

My entire effort in this respect, assisted ably by members of this committee, is that I have no wish to make this a political issue. I have a great wish to further the cause of youth and to highlight it to reverse the trends in Canada.

There certainly is, as everyone says, a myth. The RCMP commissioner said that the public thinks we are soft on crime, but the fact is, we are harsh on crime. A case worker said we are too harsh. Virtually everyone agreed we are not soft on young offenders at all. However, something went wrong, and we are creating a harsher system. We are not really assisting youth in their transition to become productive Canadians.

My wish is to ensure that the agenda on youth is furthered in one way or another. I think we found some compromises. I hope everyone around this room agrees.

Personally, even with a compromise, I cannot live with the transfer provision.

In the case Senator Nolin highlighted, and every case I know of, the underpinning of every youth justice system is that we are helping young people become productive adults. There is a maturation process. Age precludes them from having an understanding of the full consequences of their actions compared to the understanding an adult is supposed to have. When those underpinnings are taken into account, the responsibility should always rest on adults. We determine when adulthood occurs. We are supposed to be responsible enough to determine when the maturation level is completed in the eyes of the law. We have said 18, for better or for worse. We could have said 12, as I understand Missouri is looking at doing. We could have put it at 16. We could put it at 21 or 28. However, it has always been the collective responsibility of adults to look after young people in society. That transfer provision, putting the onus on the youth, is the most regressive step that I have seen. The rest we can argue about. We can argue about toughening the act for the good of young people and to provide protection for the rest of society. However, to put the responsibility on the backs of youths is totally inappropriate. It is offensive and not in keeping with the values and historic experiences of Canada.

I do not think there will be an issue that I feel as strongly about in Canada society. I cannot vote in favour of the transfer provision. I have been trying to find a way to state that. It seems to me that the bill has to go on division. In my third reading speech, I will state that I am totally opposed to that provision.

I know others feel as strongly as I do. I hope they will speak out as well. If I am the lone voice, so be it. That will not trouble me because I feel that strongly about it.

[Translation]

Je m'efforce, à cet égard, avec l'aide habile des membres du comité, de ne pas faire de cette question un sujet politique. Je désire lutter davantage pour la cause des jeunes afin de renverser la tendance au Canada.

Il y a certainement un mythe, comme tout le monde le dit. Le commissaire de la GRC a indiqué que le public croit que nous sommes trop indulgents pour les criminels, mais en fait, nous sommes sévères. Un agent responsable des cas a affirmé que nous étions trop sévères. Pratiquement tout le monde s'entend pour dire que nous ne traitons pas du tout les jeunes contrevenants avec indulgence. Toutefois, quelque chose a mal tourné, et nous sommes en train de créer un système encore plus sévère. Nous n'aidons pas réellement les jeunes à devenir des Canadiens productifs.

Je souhaite m'assurer que l'on défendra davantage les intérêts des jeunes d'une façon ou d'une autre. Je crois que nous avons trouvé certains compromis. J'espère que tout le monde ici présent est d'accord avec cela.

Personnellement, même si l'on fait un compromis, je ne peux pas accepter la disposition relative au renvoi.

Dans le cas soulevé par le sénateur Nolin, et dans tous les cas que je connais, tout système judiciaire juvénile vise à aider les jeunes à devenir des adultes productifs. Il y a un processus de maturation. L'âge les empêche de comprendre toutes les conséquences de leurs actes par rapport à la compréhension dont est censé faire preuve l'adulte. Lorsque l'on tient compte de cela, la responsabilité devrait toujours être imputable aux adultes. Nous déterminons quand les gens atteignent l'âge adulte. Nous sommes censés être suffisamment responsables pour déterminer si une personne a atteint la maturité aux yeux de la loi. Nous avons établi cet âge à 18 ans, pour le meilleur et pour le pire. Nous aurions pu l'établir à 12, comme le Missouri, je crois, entend le faire. Nous aurions pu l'établir à 16 ans. Nous aurions pu l'établir à 21 ans ou à 28 ans. Toutefois, les adultes ont toujours eu la responsabilité collective de s'occuper des jeunes dans notre société. Cette disposition relative au renvoi, qui rend le jeune responsable, est la mesure la plus régressive que j'aie jamais vue. Pour ce qui est du reste, nous pouvons en discuter. Nous pouvons discuter pour déterminer si l'on devrait renforcer la loi dans l'intérêt des jeunes et pour protéger le reste de la société. Toutefois, il est tout à fait inapproprié d'imputer toute responsabilité aux jeunes. C'est choquant et ça ne respecte pas les valeurs et les expériences historiques du Canada.

Je ne crois pas qu'il y ait une question qui m'aura autant bouleversée dans notre société canadienne. Je ne peux pas voter pour la disposition relative au renvoi. J'ai essayé de trouver un moyen de le signaler. Je crois que le projet de loi sera adopté avec dissidence. Dans mon discours à l'occasion de la troisième lecture, j'indiquerai que je suis totalement opposée à cette disposition.

Je sais que d'autres pensent comme moi. J'espère que d'autres diront aussi ce qu'ils pensent. Si je suis la seule, alors tant pis. Ça ne me dérangera pas, parce que cette question me tient à coeur.

[Text]

It occurred to me that the reason I feel so strongly is that if young people commit one of those violent offences, they have to show cause why they should stay in youth court or confirm that they should go to adult court. To give them the responsibility of making that decision is wrong. A young person can be charged in our system and be innocent. Yet we have said, "You are so horrific that we will not care about you. You will have to do everything. The burden is on your shoulders."

I never thought it would come to a point in Canadian law where we were doing that. I think perhaps it was done in a frenzy to appease a certain segment of our population that thinks we are soft on crime. It would have been better for the government to have started an education program addressed to the media and the public in support of all those who work in the youth system saying that we are not soft on crime. However, we are living in desperate and difficult times for youth. It is our responsibility to ask what is wrong and devise a way to correct it.

Senator Doyle passed on the comment that three or four sensational cases have imprinted on the minds of Canadians that every youth is like that. There are many desperate, disadvantaged, dysfunctional and neglected children in Canada. They have been neglected by their parents, by their society, and by their schools. On the other hand, we do not have the resources. Parents, the schools and the community have not been given the tools to reinforce children when their motives are good. There is a desperation level in people who work with children.

We have not begun to understand the type of world these people come from. I served three-and-one-half years in Somalia and worked in that society. I know that when a Somali child comes to Canada, his or her training, understanding and philosophy are different. How have we integrated them? What have we done to help those families understand Canada and be productive citizens? They come from a refugee base. They from a war-torn country. They are products of values that have caused horrific problems in their lives. We are not properly addressing those problems.

A placebo misleads the public. It further erodes confidence in the system.

I opposed the Young Offenders Act. I wanted to keep the Juvenile Delinquents Act and make amendments that focused on resources. I was assured that the success of the Young Offenders Act lay in resources and that the resources would be there at the front end. That assurance came from the provinces and the federal government. There was a cooperative spirit that resources would be made available, and the fact of the matter is that they were not available in the numbers we needed. They are still not there. I guess I have run out of patience. I am tired of hearing, "Trust me, we will do these things." The rubber hits the road around this transfer clause. I feel strongly that this is not the signal we should be sending to our youth.

I will not make a formal amendment because I think it would be counterproductive to youth to get into that type of debate. However, I will continue to impress upon the government the folly of this approach.

[Traduction]

Je crois que la raison pour laquelle cette question me bouleverse autant est que si les jeunes commettent l'un de ces crimes violents, ils doivent justifier la raison pour laquelle ils devraient être jugés devant un tribunal de la jeunesse ou un tribunal pour adultes. Je crois que nous avons tort de leur donner la responsabilité de prendre cette décision. Dans notre système, on peut accuser un jeune qui est innocent. Pourtant, nous avons dit : «Vous êtes si terribles que nous ne nous occuperons pas de vous. Vous devrez tout faire. Vous avez le fardeau sur les épaules.»

Je n'ai jamais pensé qu'en droit canadien, on arriverait à un point où l'on agirait ainsi. Je crois qu'on a agi à la hâte pour apaiser une certaine partie de notre population qui croit que nous sommes trop indulgents. Le gouvernement aurait plutôt dû lancer un programme pour sensibiliser les médias et le public pour appuyer tous ceux qui travaillent dans le système juvénile et qui soutiennent que nous ne sommes pas indulgents. Toutefois, les jeunes d'aujourd'hui vivent à une époque désespérée et difficile. Il nous incombe de mettre le doigt sur le problème et de le régler.

Le sénateur Doyle a souligné que trois ou quatre affaires sensationnelles ont donné l'impression aux Canadiens que tous les jeunes étaient comme ceux-là. Il y a beaucoup d'enfants désespérés, désavantagés, dysfonctionnels et négligés au Canada. Ils ont été négligés par leurs parents, par leur société et par leurs écoles. D'un autre côté, nous n'avons pas les ressources. Les parents, les écoles et les collectivités n'ont pas les outils nécessaires pour aider les enfants bien motivés. Les gens qui travaillent avec les enfants sont désespérés.

Nous n'avons pas commencé à comprendre le genre de milieu d'où proviennent ces gens. J'ai travaillé trois ans et demi en Somalie. Je sais que lorsqu'un enfant somalien vient au Canada, sa formation, sa compréhension et sa philosophie sont différentes. Comment les avons-nous intégrés dans notre société? Qu'avons-nous fait pour aider des familles à comprendre le Canada et à devenir des citoyens productifs? Ils viennent d'un camp de réfugiés. Ils viennent d'un pays déchiré par la guerre. Ils sont produits de valeurs qui ont causé des problèmes horribles dans leur vie. Nous n'abordons pas ces problèmes de façon appropriée.

Un placebo sert à tromper le public et à éroder davantage la confiance qu'a le public dans le système.

Je suis opposée à la Loi sur les jeunes contrevenants. Je voulais garder la Loi sur les jeunes délinquants et apporter des modifications axées sur les ressources. On m'a assuré que le succès de la Loi sur les jeunes contrevenants dépendait des ressources et que les ressources seraient là. Cette promesse est venue des provinces et du gouvernement fédéral. Il y avait un esprit de coopération, et on indiquait que les ressources seraient disponibles, mais le fait est que nous n'avons pas eu les ressources nécessaires. Elles ne sont toujours pas là. Je crois que j'ai perdu patience. J'en ai assez d'entendre : «Faites-moi confiance, nous le ferons». À mon avis, c'est là que le bât blesse. Je ne crois pas que tout ce que c'est le message que nous devrions envoyer à nos jeunes.

Je ne ferai pas de modifications officielles parce que je crains que cela irait à l'encontre des intérêts des jeunes de se lancer dans ce genre de débat. Toutefois, je continuerai de souligner au gouvernement la folie de cette approche.

[Texte]

Senator DeWare: We know someone else needs this room, so perhaps we could move the bill on division and then state the remarks that some members want to make on the recommendations that they would like to have.

The Chairman: I have three motions. First, that the committee dispense with clause-by-clause consideration — and we must adopt that; second, that Bill C-37 be reported to the Senate without amendment but with recommendations, on division; and, third, it is agreed that the steering committee, plus Senators Pearson and Andreychuk — and perhaps Senator Bacon — be empowered to approve the report prior to its presentation in the Senate.

Those are the three propositions that I will put forward. The first one is purely technical. It is moved by the Honourable Senator Bacon that the committee dispense with the clause-by-clause consideration of Bill C-37.

Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: It is moved by the Honourable Senator DeWare that Bill C-37 be reported to the Senate without amendment but with recommendations, on division. Is that agreed, honourable senators?

Some Hon. Senators: On division.

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Third, it is proposed by Senator Nolin that the steering committee, plus Senator Pearson and Senator Andreychuk, be empowered to approve the report prior to its presentation in the Senate.

Senator Nolin: Does that mean that we will not now have a discussion on the recommendation and we will leave that to them?

The Chairman: We will not need a new convocation to approve the final report unless we disagree among ourselves, which is very unlikely.

That is proposed by Senator Nolin. Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The third point concerns the recommendations. I understand that one person is working on this. I would like to know from Senator Andreychuk and Pearson what your recommendations are, please.

Senator Pearson: To preface this, the concern that many of us who have been looking at this issue have is to be able to take everything that we have heard and thought about and not lose it. Having passed this on division, we no longer have the lever of holding the bill back. We want to ensure that the types of things that we have been thinking about are seriously considered in the process towards not only the second phase consideration but also within the Department of Justice.

I do not know whether or not this is a good idea, so I would like the opinion of others. I am suggesting that the structure within which to put that is as follows. First, we get a report back from the

[Translation]

Le sénateur DeWare: Quelqu'un d'autre a besoin de cette pièce, nous devrions donc peut-être adopter le projet de loi avec dissidence et indiquer que certains membres aimeraient faire certaines recommandations.

Le président: Je propose trois motions. D'abord, que le comité ne procède pas à l'examen article par article, et nous devons adopter celle-là; deuxièmement, que l'on remette un rapport sur le projet de loi C-37 au Sénat sans modification, mais accompagné de recommandations, avec dissidence; et, troisièmement, qu'il soit entendu que le comité directeur, et les sénateurs Pearson et Andreychuk, et peut-être le sénateur Bacon, soient habilités à approuver le rapport avant sa présentation au Sénat.

Voilà les trois propositions que je présenterai. La première est purement technique. L'honorable sénateur Bacon propose que le comité renonce à l'examen article par article du projet de loi C-37.

Souhaitez-vous, honorables sénateurs, adopter la motion?

Des voix: D'accord.

Le président: L'honorable sénateur DeWare propose que le rapport du projet de loi C-37 soit remis au Sénat sans modification, mais accompagné de recommandations, avec dissidence. Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: Avec dissidence.

Des voix: D'accord.

Le président: Troisièmement, le sénateur Nolin propose que le comité directeur et les sénateurs Pearson et Andreychuk soient habilités à approuver le rapport avant sa présentation au Sénat.

Le sénateur Nolin: Est-ce que cela veut dire que nous n'aurons pas de discussion sur la recommandation et que nous nous en remettons à eux?

Le président: Nous n'aurons pas besoin d'une nouvelle convocation pour approuver le rapport final à moins que nous ne nous entendions pas sur la question, ce qui est fort peu probable.

Le sénateur Nolin en fait la proposition. Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

Le président: Le troisième point concerne les recommandations. Je crois comprendre qu'une personne y travaille. J'aimerais savoir, sénateurs Andreychuk et Pearson, quelles sont vos recommandations s'il vous plaît.

Le sénateur Pearson: D'abord, bon nombre d'entre nous qui avons examiné cette question espérons vivement être capables de retenir tout ce que nous avons entendu et de ne rien perdre. Puisque nous avons adopté le projet de loi avec dissidence, nous n'avons plus la possibilité de le retenir. Nous voulons nous assurer que notre opinion est prise au sérieux dans le processus non seulement de la deuxième phase de l'examen, mais aussi au sein du ministère de la Justice.

Je ne sais pas si c'est une bonne idée, j'aimerais donc avoir l'opinion des autres. Je propose que l'on suive la structure suivante. D'abord, nous obtenons un rapport du ministre dans

[Text]

minister within the year on a number of areas of progress. Those areas of progress would, first, deal with the reverse onus question so that a careful monitoring structure is put in place to ensure that each case is looked at and recorded, as well as the question of celerity, which is so well put by the Jasmin report. That is to say, it would look at how it effects the young person and the young person's right to be heard. We need a much clearer description of that process.

Second, we would like some sense of what strategy the government is putting into place for public information to raise public awareness. We are saying that everyone is getting the wrong messages. We must understand better the situation of youth justice.

Third, we would like some monitoring of the federal-provincial negotiations on the implementation of the new parts of the act.

Senator Nolin: You wish to ensure cooperation?

Senator Pearson: Yes, cooperation.

The Chairman: That is cooperative federalism.

Senator Pearson: In addition, the way people spoke to us, there was a real call for an evaluation of the system. I am not only talking about monitoring but also setting in place mechanisms of evaluation so that the next time this act is amended we know better what we are doing.

Senator Andreychuk: It would be an evaluation of the youth justice system, which is broader than the Young Offenders Act.

Senator Pearson: Yes.

Senator Andreychuk: That is the message.

Senator Pearson: The final point is prevention. We would like a report indicating what resources have been placed into prevention of crime. We know that the National Crime Prevention Council has been set up, but are they adequately resourced? Are other things being done?

The Chairman: You have three points in your recommendations, do you?

Senator Pearson: I thought there were five.

The Chairman: All right.

Senator Andreychuk: Perhaps we still have to worry about how we put it together. One recommendation involved the minister reporting back. The other point was to put an evaluation system in place. The other is a call on the government — and we will phrase this with whatever words we must use — for a different strategy of education.

My point to Senator Pearson was that we wanted to move in health from a curative model to a preventative model. The government took the lead in that. If we wanted to stop the horrific problems of smoking, the anti-smoking campaign was an educational thing. A call on government to reflect on an

[Traduction]

l'année sur un certain nombre de questions en cours. On traiterait d'abord de l'inversion du fardeau de la preuve, afin qu'une structure de supervision soit mise sur pied pour s'assurer que chaque cas est examiné et enregistré, ainsi que de la question de la célérité, qui est si bien présentée dans le rapport Jasmin. C'est-à-dire qu'il faudrait examiner comment le projet de loi affecte les jeunes et le droit des jeunes d'être entendus. Nous avons besoin d'une description plus claire du processus.

Deuxièmement, nous aimerions avoir une idée de la stratégie que le gouvernement entend mettre en place pour sensibiliser le public. Nous sommes d'avis que ce n'est pas le bon message qui passe. Nous devons mieux comprendre la situation de la justice chez les jeunes.

Troisièmement, nous aimerions qu'il y ait une certaine supervision des négociations fédérales-provinciales au sujet de la mise en oeuvre des nouvelles parties de la loi.

Le sénateur Nolin: Vous voulez assurer une collaboration?

Le sénateur Pearson: Oui, une collaboration.

Le président: C'est du fédéralisme coopératif.

Le sénateur Pearson: De plus, il ressort clairement des propos qu'ont tenus les gens qu'il faut procéder à une évaluation du système. Je parle ici non seulement de supervision, mais aussi de la mise en oeuvre de mécanismes d'évaluation, afin que la prochaine fois que la loi sera modifiée, nous sachions davantage ce que nous faisons.

Le sénateur Andreychuk: Ce serait une évaluation du système judiciaire juvénile, ce qui va beaucoup plus loin que la Loi sur les jeunes contrevenants.

Le sénateur Pearson: Oui.

Le sénateur Andreychuk: C'est le message que nous voulons faire passer.

Le sénateur Pearson: La dernière question porte sur la prévention. Nous aimerions obtenir un rapport indiquant les ressources qui seront consacrées à la prévention du crime. Nous savons que le conseil national sur la prévention du crime a été créé, mais est-ce qu'il a les ressources nécessaires? Est-ce qu'on a pris d'autres mesures?

Le président: Vous avez trois recommandations, n'est-ce pas?

Le sénateur Pearson: Je croyais qu'il y en avait cinq.

Le président: D'accord.

Le sénateur Andreychuk: Peut-être devrions-nous nous inquiéter de la façon dont nous procédons. Notre recommandation vise à ce que le ministre nous présente un rapport. L'autre point concernait la mise en place d'un système d'évaluation. Le suivant vise à demander au gouvernement ce que nous devons formuler, une stratégie de sensibilisation différente.

Ce que j'essaie de faire comprendre au sénateur Pearson, c'est que nous voulons passer sainement d'un modèle curatif à un modèle préventif. Le gouvernement a été le premier à le faire. Si nous voulions régler le grave problème du tabagisme, la campagne antitabac était un moyen éducatif de le faire. Je crois

[Texte]

educational approach of the media and the public on the real workings of the justice system is very much in order. We had agreed on that.

Le sénateur Losier-Cool: J'aimerais féliciter les sénateurs Andreychuk et Pearson pour ce travail-là et pour ces idées-là. Je crois que l'on devrait insister sur la question de la prévention.

Dans tous les discours que l'on entend aujourd'hui, dans toutes les conférences, partout où l'on va, on entend parler soit du décrochage scolaire, soit de la violence dans la société, soit de crimes ou de la pauvreté chez les nombreux enfants du Canada. On en revient toujours à cette idée de la prévention et à se dire que l'on aurait dû avoir commencé plus tôt.

Alors, de regarder l'exemple du Québec et d'aller voir ce qui se fait en ce qui a trait à la petite enfance est une bonne idée. Je sais que l'on commence, au Nouveau-Brunswick, à regarder les séries de mesures qui s'offrent en ce qui concerne la prévention dans le but d'aider les enfants, de les prendre très tôt. Je crois que l'on n'insistera jamais assez sur la question de la prévention. Je pense que c'est là la clé de tout cela, au fond.

Le sénateur Nolin: Pour ce qui est de la question de la prévention, je pense qu'il y a un mythe qui existe en ce qui a trait à donner de l'information aux Canadiens. Il va falloir que l'on règle la question qui dit que la prévention coûte cher. A mon avis, il en revient pas mal plus cher de gérer pendant toute une vie un criminel à 75 000 \$ par année que d'investir le même 75 000 \$ dans la prévention au niveau préscolaire.

Je reviens à l'idée de la coopération entre le gouvernement fédéral et les provinces. Je suis sûr que cela se fait déjà et que les intervenants se parlent de façon continue. Je pense qu'il est important de régler une fois pour toutes cette question quant au coût de la prévention, et que l'on mette en commun nos efforts.

Il est vrai que le Québec a une petite longueur d'avance sur les autres, mais il faut au moins essayer de comprendre le problème. Le rapport Jasmin est, je pense, un bon point de départ.

Si l'on pouvait au moins faire un état comparatif quant à savoir où on en sont rendues les différentes juridictions sur cette question et voir comment le gouvernement fédéral peut aider et mettre l'épaule à la roue pour s'entraider.

On pourrait très bien se retrancher derrière une juridiction pénale à cause de la question du manque de ressources. On a tous des problèmes financiers. Les provinces aussi en ont. Il ne faut pas avoir peur de soulever la question de la prévention et des ressources par crainte que, par la suite, le gouvernement fédéral nous interpelle et nous présente une facture, en nous demandant d'assumer le quart, le tiers de la facture.

Je pense qu'il faut, lorsque l'on traite de ces problèmes de société, mettre de côté cette préoccupation financière si on est capable de conclure que c'est de l'argent qui sera pas mal mieux investi dans la prévention que dans le béton et dans les barreaux.

Mon point est le suivant. Il faut se servir, je pense, de l'exemple québécois. Il faut se servir de l'étude entreprise et menée à bien par le juge Jasmin. A partir de cela, il faut mettre de côté nos préoccupations de juridiction et s'entendre sur une série d'objec-

[Translation]

qu'il faut demander au gouvernement d'adopter une approche de sensibilisation des médias et du public concernant le réel fonctionnement du système judiciaire. Nous nous sommes tous entendus là-dessus.

Senator Losier-Cool: I would like to congratulate Senators Andreychuk and Pearson for this work and those ideas. I think more stress should be laid on the prevention issue.

In all the talk you hear today, in all the conferences, everywhere you go, you hear about school drop-outs, violence in society, crime and poverty among Canada's many children. We always come back to this notion of prevention and telling ourselves we should have started earlier.

So, taking a look at Quebec's example and seeing what is being done with respect to early childhood is a good idea. I know that in New Brunswick they are beginning to look at prevention measures that take children at a very young age to help them. I think there will never be too much emphasis on the question of prevention. I think that this is basically the key to everything.

Senator Nolin: With respect to the question of prevention, I think there is a myth about giving information to Canadians. It is going to be necessary for this opinion that prevention is expensive to be settled. In my view, it's far more expensive to manage a criminal for his whole life at \$75,000 a year than to invest the same \$75,000 in prevention at the pre-school level.

I come back to the idea of co-operation between the federal government and the provinces. I am sure this is being done already and that those active in the field are constantly speaking to one another. I think it is important to settle this prevention issue once and for all and for us to work together.

It is true that Quebec has somewhat of an advance on the others but we must at least try to understand the problem. The Jasmin report is, I think, a good point of departure.

If we could at least make a comparative report as to where the various jurisdictions have gone with this question and see how the federal government can help, then we could get down to business and help each other.

It would be easy to take refuge in the criminal jurisdiction question because of the lack of resources. We all have financial problems. The provinces do, as well. We must not be afraid to raise the issues of prevention and resources for fear that, subsequently, the federal government will present us with a bill asking us to be responsible for a quarter or a third of the cost.

I think, when we deal with these social problems, we must set aside these financial concerns, if we find that money would be much better invested in prevention than in concrete and bars.

My point is as follows. We must, I think, draw on Quebec's example. We must use the study undertaken and completed by Mr. Justice Jasmin. Based on that, we must set aside our jurisdictional concerns and agree on a common set of objectives. If the

[Text]

tifs communs. Si les recommandations peuvent trouver une oreille attentive, tant mieux. On doit s'employer à cela.

Senator Pearson: We also want to have some involvement in phase two; is that right?

Senator Nolin: We want to be informed.

Senator Andreychuk: The Justice committee on the other side will review phase two. We were saying that it usually gets into the normal course of work. That committee has a very heavy year coming up and many other issues that might take priority. They were to start in June. They have already delayed until September. We had discussed a joint task force, and I think those were your words, Senator Pearson.

The Chairman: At 11:00, the steering committee will be meeting in my office. We will probably also be meeting sometime on Monday.

Senator DeWare: I would also like to compliment the task force. It is important that we get on with that and set up a joint committee or a Senate inquiry. We must start looking at this younger age.

I was here at the beginning of the Young Offenders Act. When the act was amended in 1992, they said that the amendments were good. The problem is that they had not had time to implement or to get the results from some of amendments. They felt they were moving too quickly by changing the act at this time. We must be cautious and patient, because it will take time for some of the recommendations we are making to come through.

I was also here for the Quebec report, and I was also impressed with that.

We should emphasize the task force or a Senate inquiry. If we start there, we might have the reasons. When we have the reasons, we might be able to get results.

Senator Doyle: I appreciate the idea of personally stating reservations.

I agree with most of the suggestions that have been made, and one or two reservations certainly, so that I satisfy myself. These are matters that are important with me.

We have been all most concerned with the transfer of 16- and 17-year olds, and yet we seem to have totally accepted starting the wheels on juvenile justice at the age of 12. That is the most shocking, degrading, and despicable thing that this act countenances.

Why do we accept, as we do here, technical changes on inquiry and using information, especially from school boards, without changing the rules governing the use that can be made of that information? It often cannot be verified or challenged.

[Traduction]

recommendations can find an attentive ear, all the better. We should do this.

Le sénateur Pearson: Nous voulons aussi participer à la deuxième phase; n'est-ce pas?

Le sénateur Nolin: Nous voulons être informés.

Le sénateur Andreychuk: D'un autre côté, le comité de la justice examinera la deuxième phase. Nous disions que c'est habituellement le cours normal des choses. Ce comité aura une année très chargée, et bien d'autres questions pourraient devenir prioritaires. Il était censé commencer son examen en juin. Il a déjà été reporté à septembre. Nous avons discuté de la possibilité de former un groupe de travail conjoint, et je crois que cela venait de vous, sénateur Pearson.

Le président: À 11 h, le comité directeur se réunira à mon bureau. Nous nous réunirons probablement aussi lundi.

Le sénateur DeWare: J'aimerais aussi complimenter le groupe de travail. Il est important que nous poursuivions notre tâche et que nous établissions un comité conjoint ou une enquête sénatoriale. Nous devons commencer à nous occuper de ces jeunes.

J'étais ici au tout début de la Loi sur les jeunes contrevenants. Lorsque la loi a été modifiée en 1992, on a dit que les modifications étaient bonnes. Le problème, c'est qu'on n'a pas eu le temps de mettre en oeuvre ou d'obtenir des résultats de certaines de ces modifications. Certains étaient d'avis qu'on agissait trop rapidement en changeant la loi à l'époque. Nous devons faire attention et être patients, parce qu'il faudra du temps avant que nos recommandations soient prises en considération.

J'étais là aussi pour le rapport du Québec, et j'ai aussi été impressionnée.

Nous devrions mettre l'accent sur le groupe de travail ou une enquête sénatoriale. Si nous commençons par là, nous trouverons peut-être les raisons. À ce moment-là, nous pourrions peut-être obtenir des résultats.

Le sénateur Doyle: J'apprécie l'idée de faire personnellement part de certaines réserves.

Je suis d'accord avec la plupart des suggestions que vous avez formulées, et certainement avec une ou deux réserves, de sorte que je suis satisfait. Ces questions me tiennent à coeur.

Nous nous sommes tous inquiétés au plus haut point du renvoi des jeunes de 16 ans et de 17 ans, et pourtant, nous semblons avoir totalement accepté que la justice juvénile prenne en charge les jeunes de 12 ans. C'est la chose la plus choquante, la plus dégradante et la plus ignoble que contient cette loi.

Pourquoi acceptons-nous, comme nous le faisons ici, des changements techniques au sujet des enquêtes et de l'utilisation de l'information, surtout celle qui provient des conseils scolaires, sans changer les règles régissant l'utilisation possible de cette information? Il arrive souvent qu'on ne peut la vérifier ni la contester.

[Texte]

Senator Nolin has approached this very carefully, but I should like to underline once again that there should be an expression of our frustration with the fact that we have no assurance, whatever this act says, that it will be bought or paid for by the provinces.

Senator Andreychuk: This is the plight of Young Offenders Act, and that is why I want a task force. We are always out of time on the most fundamental issues.

The overriding thing that we have not talked about here, because we have taken it as a given — at least we hope we have — is that we are going in this direction and saying the act is going in the wrong direction because we are concerned about the protection of society. We are creating more criminal activity and more young criminals at a younger age who have more productive years of criminal activity. The bottom line has always been how we protect society today and in the long-term.

The approaches of the Jasmin report and the things that we are trying to do reinforce what is good for children, but also what is good for adults and society in a protective phase. We have all understood that, although we have not talked about it.

The Chairman: I thank all members. Our study of the Young Offenders Act in this committee has been remarkable.

The committee adjourned.

[Translation]

Le sénateur Nolin a abordé très soigneusement la question, mais j'aimerais souligner encore une fois que nous devrions exprimer notre frustration concernant le fait que nous n'avons aucune garantie, peu importe ce que dit la loi, que les provinces l'appliqueront et fourniront les ressources nécessaires.

Le sénateur Andreychuk: C'est le problème de la Loi sur les jeunes contrevenants, et c'est pourquoi je veux qu'il y ait un groupe de travail. Nous manquons toujours de temps pour étudier les questions les plus fondamentales.

La chose primordiale dont nous n'avons pas parlé ici, parce que nous l'avons tenue pour acquise, à tout le moins, c'est ce que nous espérons, est que nous nous engageons dans cette direction et disons que la loi va dans la mauvaise direction parce que nous nous inquiétons de la protection de la société. Nous créons une activité criminelle accrue et davantage de jeunes criminels à un âge encore plus jeune qui commettent de plus en plus de crimes. L'essentiel a toujours été de trouver des moyens de protéger la société d'aujourd'hui et de demain.

Les approches du rapport Jasmin et ce que nous essayons de faire renforcent non seulement ce qui est bon pour les enfants, mais aussi ce qui est bon pour les adultes et la société dans une phase de protection. Nous avons tous compris cela, même si nous n'en avons pas parlé,

Le président: Je remercie tous les membres. Notre étude de la Loi sur les jeunes contrevenants a été remarquable.

Le comité suspend ses travaux.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9



First Session
Thirty-fifth Parliament, 1994-95

Première session de la
trente-cinquième législature, 1994-1995

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Président:
L'honorable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Thursday, June 22, 1995

Le jeudi 22 juin 1995

Issue No. 44

Fascicule n° 44

Eleventh Proceedings on:
Consideration of the question and message
from the House of Commons regarding
Senate amendments to Bill C-22,
An Act respecting certain agreements
concerning the redevelopment and
operation of Terminals 1 and 2 at
Lester B. Pearson International Airport

Onzième fascicule concernant:
L'étude de la question et du message de
la Chambre des communes, portant sur les
amendements du Sénat au projet de loi C-22,
Loi concernant certains accords sur
le réaménagement et l'exploitation
des aéroports 1 et 2 de l'aéroport
international Lester B. Pearson

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Chairman*

The Honourable P. Derek Lewis, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	* Lynch-Staunton
Bacon	(or Berntson)
DeWare	MacDonald (<i>Halifax</i>)
Doyle	Nolin
* Fairbairn (or Graham)	Pearson
Jessiman	Stanbury
Losier-Cool	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

Vice-président: L'honorable P. Derek Lewis

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	* Lynch-Staunton
Bacon	(ou Berntson)
DeWare	MacDonald (<i>Halifax</i>)
Doyle	Nolin
* Fairbairn (ou Graham)	Pearson
Jessiman	Stanbury
Losier-Cool	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, June 22, 1995
(48)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 256-S, Centre Block, at 9:35 a.m., the Chairman, the Honourable Senator Gérald-A. Beaudoin, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Bacon, Beaudoin, DeWare, Doyle, Lewis, Losier-Cool, Lynch-Staunton, Nolin, Pearson and Stanbury (11).

Other Senators present: The Honourable Senators Kelleher and Neiman (2).

In attendance: Mary Hurley, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESS:

James McIlroy, Lawyer.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, October 5, 1994, the Committee continued its consideration of the question and message from the House of Commons regarding Senate amendments to Bill C-22, An Act respecting certain agreements concerning the redevelopment and operation of Terminals 1 and 2 at Lester B. Pearson International Airport. (*See Minutes of Proceedings, Issue No. 12, for the full text of the Order of Reference.*)

James McIlroy made a statement and answered questions.

It was moved by the Honourable Senator Nolin, — THAT, pursuant to Rule 103, reasonable travel and living expenses for Mr. McIlroy be paid upon request.

The question being put on the motion, — it was agreed.

It was agreed, — THAT Mr. Konrad Von Finckenstein, from the Department of Justice, be invited to appear on Bill C-22.

At 11:20 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 22 juin 1995
(48)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui,    9 h 35, dans la salle 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Gérald-A. Beaudoin (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Bacon, Beaudoin, DeWare, Doyle, Lewis, Losier-Cool, Lynch-Staunton, Nolin, Pearson et Stanbury. (11)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Kelleher et Neiman. (2)

  galement présente: Mary Hurley, attachée de recherche, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOIN:

James McIlroy, avocat.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 5 octobre 1994, le comité poursuit son étude de la question et du message de la Chambre des communes portant sur les amendements du Sénat au projet de loi C-22, Loi concernant certains accords sur le réaménagement et l'exploitation des aéroports 1 et 2 de l'aéroport international Lester B. Pearson. (*Le texte de l'ordre de renvoi se trouve dans le fascicule né 12 des Procès-verbaux et témoignages du comité.*)

James McIlroy fait un exposé, puis répond aux questions.

L'honorable sénateur Nolin propose — QU'en conformité avec l'article 103 du Règlement, on rembourse à M. McIlroy, sur demande, des frais de voyage et de subsistance raisonnables.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est entendu — QUE M. Konrad Von Finckenstein, du ministère de la Justice, sera invité à témoigner au sujet du projet de loi C-22.

   11 h 20, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffibre du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, June 22, 1995

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 9:30 p.m. to consider the question and message from the House of Commons respecting Senate amendments to Bill C-22, respecting certain agreements concerning the redevelopment and operation of Terminals 1 and 2 at Lester B. Pearson International Airport.

Senator Gérald-A. Beaudoin (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Our hearing today is in relation to Bill C-22, respecting Pearson International Airport. Our expert witness, Mr. James McIlroy, is a lawyer in private practice and an expert in trade law. I understand, Mr. McIlroy, that you will be talking about obligation under NAFTA, and some international legal obligations that Canada might have. I also understand that you have already distributed your memorandum to each senator. Please proceed.

Mr. James McIlroy, President, McIlroy & McIlroy, Counsel on Public Policy: Thank you very much, Mr. Chairman. I have distributed a document this morning that consists of 13 pages of text. The table of contents gives a brief overview of the presentation, and there is attached a copy of my curriculum vitae.

Mr. Chairman, in the interests of confining my remarks to about twenty minutes, I do not propose to read the submission word for word. However, I would like to spend some time dwelling on its main points, and I will, of course, be pleased to answer any questions, in English or in French, at the end of my presentation.

Moving now to the introduction, I think it is important that I outline what my submission covers and, perhaps more important, what it does not cover. The purpose of this analysis is to determine whether the Pearson International Airport Agreements bill, that is, the version as passed by the House of Commons on June 16, 1994, which I will refer to as Bill C-22, complies with Canada's international treaty obligations.

Although we have not analyzed the agreements referred to in Bill C-22, we understand that one of the investors in the terminal redevelopment project at Lester B. Pearson International Airport, which I will refer to as the Pearson project, is a Canadian corporation which I will call Lockheed Canada, controlled by an American Corporation, Lockheed U.S.A.

As a result of the expropriation provisions of the following treaties, I think you should be carefully considering both the Canada-United States Free Trade Agreement, which I will call the FTA, entered into force in Canada on January 1, 1989, and the North American Free Trade Agreement, the NAFTA, which entered into force in Canada on January 1, 1994. As we shall see,

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 22 juin 1995

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier la question et le message de la Chambre des communes, portant sur les amendements du Sénat au projet de loi C-22, Loi concernant certains accords portant sur le réaménagement et l'exploitation des aéroports 1 et 2 de l'aéroport international Lester B. Pearson.

Le sénateur Gérald A. Beaudoin (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: L'audience d'aujourd'hui a pour objet le projet de loi C-22, qui porte sur l'aéroport international Pearson. Notre témoin expert, M. James McIlroy, est avocat dans le secteur privé et se spécialise dans le droit commercial. Monsieur McIlroy, votre exposé doit porter, paraît-il, sur les obligations dont le Canada doit peut-être s'acquitter en application de l'ALÉNA et, pour certains cas, des accords internationaux. Je crois que vous avez aussi distribué votre mémoire à tous les sénateurs. Je vous prie de commencer.

M. James McIlroy, président, McIlroy & McIlroy, avocat-conseil en affaires publiques: Merci beaucoup, monsieur le président. Ce matin, je vous ai distribué un document qui fait 16 pages. La table des matières offre un bref survol de mon exposé. Vous trouverez ci-joint un exemplaire de mon curriculum vitae.

Monsieur le président. Pour m'en tenir à une vingtaine de minutes, je propose de ne pas lire le mémoire textuellement. J'aimerais tout de même insister sur les points principaux qui s'y trouvent et, bien sûr je serai heureux de répondre à toutes vos questions, en français ou en anglais, à la fin de mon exposé.

D'abord, l'introduction. Il me paraît important de préciser ce à quoi touche mon mémoire et, ce qui est peut-être encore plus important, ce à quoi il ne touche pas. Mon analyse a pour objet de déterminer si le projet de loi visant les accords concernant l'aéroport international Pearson, c'est-à-dire la version du projet de loi que la Chambre des communes a adoptée le 16 juin 1994, que j'appellerai projet de loi C-22, est conforme aux obligations que le Canada a contractées dans les traités internationaux auxquels il adhère.

Nous n'avons pas étudié les accords mentionnés dans le projet de loi C-2, mais nous croyons savoir que l'un des investisseurs dans le projet de réaménagement touchant l'aéroport international Lester B. Pearson, est une société canadienne, que j'appellerai Lockheed Canada, dans laquelle une société américaine, Lockheed U.S.A., a une participation majoritaire.

En raison des dispositions concernant l'expropriation prévues dans les traités suivants, je crois que vous devriez examiner soigneusement l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, que j'appellerai l'ALÉ, qui est entré en vigueur au Canada le 1^{er} janvier 1989, et l'Accord de libre-échange nord-américain, l'ALÉNA, qui est entré en vigueur au Canada le

[Texte]

these dates are very critical, Mr. Chairman. For example, given that clause 12 of Bill C-22 states that:

This Act shall come into force on a day to be fixed by order of the Governor in Council.

Given that clauses 3 and 4 of Bill C-22 retroactively affect rights and obligations arising out of agreements that existed in 1993, it is not clear whether the FTA or NAFTA would apply without a more detailed analysis of the facts surrounding the actual agreements and the expropriation of the Pearson project. For example, the FTA entered into force in Canada on January 1, 1989. The FTA was therefore in full force and effect when the Government of Canada signed the Pearson project agreements in the fall of 1993, and subsequently announced its decision to cancel the Pearson project in late 1993. However, in an exchange of letters dated December 30, 1993, Canada's Minister for International Trade and the United States' trade representative agreed that the operation of the FTA would be suspended upon the entry into force of the NAFTA on January 1, 1994, with the suspension remaining in effect for such time as the Governments of Canada and the United States are parties to the NAFTA. Therefore, it could be argued that the FTA's investment provisions are presently inapplicable.

To muddy the waters further, Mr. Chairman, if Bill C-22 comes into force this year, it could also be argued that the NAFTA, which came into force on January 1, 1994, is applicable. However, I understand that the Minister of Justice recently pointed out to this committee that, and I quote his words:

The NAFTA did not come into effect until sometime after that 1993 date...

thereby implying that the NAFTA might not be applicable.

In any event, Mr. Chairman, we believe that the due process obligations and the compensation provisions of the FTA or the NAFTA may apply, and in order to ensure that the Senate is aware of these important issues, we will therefore examine both the FTA and the NAFTA.

In particular, this analysis will first examine whether the expropriation provisions of the FTA and the NAFTA apply to Bill C-22; second, determine whether the treaty's due process requirements have been met; and third, determine whether the treaty's compensation requirements have been met; and fourth, discuss the treaty's dispute resolution provisions. In sum, Mr. Chairman, this preliminary analysis does not answer all of the questions it raises. We therefore believe that further study is required before any final conclusions can be drawn.

[Translation]

1^{er} janvier 1994. Comme nous allons le voir, monsieur le président, ces dates revêtent une importance absolument capitale, étant donné, par exemple, le libellé de l'article 12 du projet de loi C-22:

La présente loi entre en vigueur à la date fixée par décret du gouverneur en conseil.

Comme les articles 3 et 4 du projet de loi C-22 ont un effet rétroactif sur les droits et obligations créés par des accords valides en 1993, il faudrait faire une analyse plus poussée des faits entourant les accords eux-mêmes et l'expropriation du projet Pearson pour savoir avec certitude si l'ALÉ ou l'ALÉNA s'appliquerait. Par exemple, l'ALÉ est entré en vigueur au Canada le 1^{er} janvier 1989. Il avait donc pleinement effet quand le gouvernement du Canada a signé les accords reliés au projet Pearson à l'automne 1993 et quand il a annoncé par la suite sa décision d'annuler le projet à la fin de la même année. Cependant, dans une correspondance datée du 30 décembre 1993, le ministre du Commerce international du Canada et le représentant au commerce des États-Unis ont convenu de suspendre l'application de l'ALÉ au moment de l'entrée en vigueur de l'ALÉNA le 1^{er} janvier 1994, cette suspension étant maintenue tant que le gouvernement du Canada et celui des États-Unis adhéreront à l'ALÉNA. Il serait donc possible de soutenir que les dispositions de l'ALÉ relatives à l'investissement sont actuellement inapplicables.

Pour compliquer les choses encore davantage, monsieur le président, si le projet de loi C-22 entre en vigueur cette année, on pourrait également prétendre que l'ALÉNA, qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1994, s'appliquerait aussi. Toutefois, je crois que le ministre de la Justice a récemment fait remarquer à votre comité que

L'ALÉNA n'a pris effet qu'un certain temps après la date pertinente en 1993...

laissant entendre que l'ALÉNA serait peut-être inapplicable.

Nous sommes convaincus que, de toute façon, monsieur le président, les articles de l'ALÉ ou de l'ALÉNA imposant l'application régulière de la loi et le versement d'une indemnité pourraient s'appliquer, et afin que le Sénat soit au fait de ces importantes questions, nous allons examiner tant l'ALÉ que l'ALÉNA.

Plus particulièrement, cette analyse nous amènera à, premièrement, nous demander si les dispositions de l'ALÉ et de l'ALÉNA concernant l'expropriation s'appliquent au projet de loi C-22; deuxièmement, établir s'il y a conformité avec le principe de l'application régulière de la loi; troisièmement, déterminer s'il y a respect de l'obligation, imposée par les traités, de verser une indemnité; et quatrièmement, examiner les dispositions des traités relatives au règlement des différends. En bref, monsieur le président, notre analyse préliminaire ne saurait trouver réponse à toutes les questions qu'elle soulève. Nous croyons donc qu'il faudra faire une étude plus poussée avant d'en arriver à des conclusions définitives.

[Text]

Mr. Chairman, I turn first to the Canada-United States Free Trade Agreement, and we will see that many of the FTA's provisions were carried forward into the NAFTA. There are some distinctions, but I think it is important that we start from the treaty that was in effect in 1993.

Chapter 16 of the FTA covered investment. Article 1601 (2)(b) explicitly stated that the investment chapter shall not apply to any measure affecting investments related to government procurement. Therefore, a key threshold issue to consider is whether the Pearson project could be characterized as an investment related to government procurement.

As noted from the outset, this analysis is based on the provisions of Bill C-22, the FTA and the NAFTA. We have not examined all of the agreements included in the Pearson project and therefore we cannot determine whether they would be considered investments related to government procurement. However, if the investments were not related to government procurement, and therefore were subject to Chapter 11 of the NAFTA, it is important to note that Article 1605 contained the following expropriation provisions. I shall read them, Mr. Chairman, because I think they are very important. It states:

Neither Party shall directly or indirectly nationalize or expropriate an investment in its territory by an investor of the other Party or take any measure or series of measures tantamount to an expropriation of such an investment except:

and then there were four conditions, Mr. Chairman. The first is that it must be for a public purpose; the second, that it must be in accordance with due process of law; the third condition is that it must be done on a non-discriminatory basis, and the fourth condition is that it must be done upon payment of prompt, adequate and effective compensation at fair market value.

In other words, Mr. Chairman, the FTA does not prohibit expropriations. It merely stipulates four conditions — and I stress — all of which must be met. In other words, an expropriation does not violate the FTA and does not trigger the FTA. Rather, it is the breach of one of the four conditions which violates the treaty. As you will see, we believe that Bill C-22 violates two of the four conditions, specifically the due process provision and the compensation provision.

Mr. Chairman, on pages 3, 4 and 5 of my brief, I have outlined some of the key definitions in Chapter 16 of the FTA, such as: what is an investment; what is an establishment; what is a business enterprise and who the investor of a party is. I do not intend to read those to you now. You can consult those at your leisure.

[Traduction]

Monsieur le président, je vais parler d'abord de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, et nous verrons que de nombreuses dispositions de cet accord ont été reprises dans l'ALÉNA. Il y a des distinctions à faire, mais il me paraît important de prendre pour point de départ le traité qui était en vigueur en 1993.

Le chapitre 16 de l'ALÉ traite de l'investissement. L'alinéa 1601(2)b) prévoit expressément que ce chapitre ne s'applique pas aux mesures touchant les investissements sur rapportant aux marchés publics. Par conséquent, pour établir l'applicabilité de ces dispositions, il est essentiel de déterminer si le projet Pearson pourrait être considéré comme un investissement ayant trait aux marchés publics.

Comme nous l'avons précisé au départ, la présente analyse repose uniquement sur les dispositions du projet de loi C-22, de l'ALÉ et de l'ALÉNA. N'ayant pas examiné tous les accords intéressant le projet Pearson, nous ne sommes pas en mesure de conclure si les investissements en cause pourraient avoir trait à des marchés publics. Toutefois, si ces investissements n'ont pas trait à des marchés publics et qu'ils sont donc soumis au chapitre 11 de l'ALÉNA, il importe de souligner que l'article 1605 renferme les dispositions suivantes relativement à l'expropriation. Je vais en faire la lecture, monsieur le président, parce qu'elles me paraissent très importantes:

Ni l'une ni l'autre Partie ne pourra, directement ou indirectement, nationaliser ou exproprier un investissement effectué sur leur territoire respectif par un investisseur de l'autre Partie, ni adopter une mesure ou une série de mesure équivalant à l'expropriation dudit investissement, sauf...

puis quatre conditions sont posées, monsieur le président. Premièrement, l'expropriation doit se faire pour une raison d'intérêt public; deuxièmement, elle doit être en conformité de l'application régulière de la loi; troisièmement, elle doit se faire d'une manière non discriminatoire; et, quatrièmement, elle doit se faire moyennant le prompt versement d'une compensation adéquate et effective, qui corresponde à sa juste valeur marchande.

Autrement dit, monsieur le président, l'ALÉ n'interdit pas l'expropriation. Il ne fait qu'énoncer quatre conditions qui (et j'insiste là-dessus) doivent toutes être respectées. Autrement dit, l'expropriation n'est pas contraire à l'ALÉ et n'entraîne pas forcément l'application de ses dispositions. C'est plutôt l'absence de respect à l'une des quatre conditions énoncées qui constitue une violation du traité. Comme vous allez le voir, nous croyons que le projet de loi C-22 va à l'encontre de deux des quatre conditions, plus précisément les dispositions concernant l'application régulière de la loi et la compensation.

Monsieur le président, aux pages 3, 4 et 5 de mon mémoire, j'ai exposé quelques définitions clés qui, au chapitre 16 de l'ALÉ permettent de déterminer la nature d'un investissement, de l'établissement, d'une entreprise commerciale et de l'investisseur d'une partie. Je n'ai pas l'intention de vous en faire la lecture maintenant. Vous pouvez les consulter à votre gré.

[Texte]

I move now to page 5 of the submission, and I am referring to the page numbering in the bottom right-hand corner. About one-third of the way down the page, we state:

Based on the above provisions, if Americans own Lockheed U.S.A. which in turn owns Lockheed Canada, and Lockheed Canada invested in the establishment of a new enterprise, the Pearson project, then Lockheed U.S.A. would be an investor of the United States.

Again, Mr. Chairman, I stress I have not analyzed, first of all, the relationship between Lockheed and its shareholders in the United States, nor the relationship between Lockheed U.S.A. and Lockheed Canada, nor the contract between Lockheed Canada and the Pearson project, but I do stress that that is a point that should be examined in order to determine whether Lockheed U.S.A. would, in fact, have standing to invoke the expropriation provisions of the FTA or of the NAFTA.

As a result, if the Government of Canada directly or indirectly expropriates that investment, then the Government of the United States may invoke Article 1605 of the FTA and argue that Lockheed U.S.A. is entitled to be treated "in accordance with due process of law" and to "payment of prompt, adequate and effective compensation at fair market value".

Mr. Chairman, I would move now to the second part of my presentation, and that is why we believe that Bill C-22's provisions fail to comply with the FTA's expropriation provisions. The first point is that Bill C-22 expropriates an investment in the Pearson project. The FTA does not define the term "expropriate." However, the *Concise Oxford Dictionary* states that expropriate means "to dispossess, take away property." Clauses 3, 4, and 5 of Bill C-22 retroactively deem the agreements, rights and obligations arising from the Pearson project to have no legal effect, and not to have come into existence. Given that Bill C-22 dispossesses Lockheed Canada of its contractual rights in the Pearson project, if the legislation is enacted, Canada will, directly or indirectly, nationalize or expropriate an investment in its territory by an investor of the other party, thereby triggering the due process and compensation obligations under Article 1605.

On page 6 of our presentation, Mr. Chairman, we discuss why we believe, first of all, that Bill C-22 denies due process of law and, second, why it does not provide payment of prompt, adequate and effective compensation at fair market value.

Moving to the due process question at the top of the page, clause 7 of Bill C-22 denies any right of action for damages of any kind, in tort or contract, in relation to the cancellation of Lockheed's investment in the Pearson project. Clause 8 retroactively sets aside or dismisses any action referred to in clause 7 before the coming into force of Bill C-22. Mr. Chairman, by denying investors full access to the courts, Bill C-22 expropriates

[Translation]

Me voici maintenant à la page 5 du mémoire, selon la pagination qui se trouve en bas, à droite. À l'avant-dernier paragraphe, nous précisons:

D'après les dispositions ci-dessus, si les Américains sont propriétaires de Lockheed U.S.A. qui possède Lockheed Canada, et si Lockheed Canada a investi dans l'établissement d'une nouvelle entreprise, le projet Pearson, alors Lockheed U.S.A. est considérée comme un investisseur des États-Unis.

Encore une fois, monsieur le président, je tiens à souligner que je n'ai analysé ni les rapports entre Lockheed et ses actionnaires aux États-Unis, ni les rapports entre Lockheed U.S.A. et Lockheed Canada, ni encore le contrat conclu entre Lockheed Canada et les responsables du projet Pearson, mais je souligne tout de même qu'il s'agit là d'une question qu'il faudrait examiner pour déterminer si Lockheed U.S.A. aurait effectivement le droit d'invoquer les dispositions de l'ALÉ ou de l'ALÉNA concernant l'expropriation.

Par conséquent, si le gouvernement du Canada exproprie directement ou indirectement cet investissement, le gouvernement des États-Unis peut soutenir, en invoquant l'article 1605 de l'ALÉ, que Lockheed U.S.A. a droit à «l'application régulière de la loi» et au «prompt versement d'une compensation adéquate et effective, qui corresponde à sa juste valeur marchande».

Monsieur le président, j'arrive maintenant à la deuxième partie de mon mémoire. Nous y exposons les raisons pour lesquelles les dispositions du projet de loi C-22, à nos yeux, ne satisfont pas aux exigences des dispositions de l'ALÉ concernant l'expropriation. D'abord, le projet de loi C-22 exproprie des investissements dans le projet Pearson. Le verbe «exproprier» n'est pas défini dans l'ALÉ, mais selon le *Petit Robert*, il signifie «déposséder [...] de la propriété d'un bien». Les articles 3, 4 et 5 du projet de loi C-22 énoncent rétroactivement que les accords concernant le projet Pearson et les droits et obligations qui y sont prévus «n'ont aucun effet juridique» et «sont déclarés inexistants». Comme le projet de loi C-22 dépossède Lockheed Canada de ses droits contractuels dans le projet Pearson, s'il entre en vigueur, le Canada va, directement ou indirectement, nationaliser ou exproprier un investissement effectué sur [son] territoire par un investisseur de l'autre partie, ce qui l'obligera à se conformer aux dispositions de l'article 1605 relatives à l'application régulière de la loi et au versement d'une compensation.

Aux pages 7 et 8 de notre mémoire, monsieur le président, nous expliquons pourquoi le projet de loi C-22, à nos yeux, ne se conforme pas à l'application régulière de la loi et ne prévoit pas le prompt versement d'une compensation adéquate et effective, à la juste valeur marchande.

J'en suis à la question de l'application régulière de la loi, au milieu de la page. L'article 7 du projet de loi C-22 supprime tout droit d'intenter une action en dommages-intérêts fondée sur la responsabilité contractuelle ou délictuelle, qui serait liée à l'annulation de l'investissement de Lockheed dans le projet Pearson. L'article 8 rejette ou annule rétroactivement toute action visée à l'article 7, qui aurait été intentée avant l'entrée en vigueur

[Text]

in a manner that is not in accordance with due process of law, and therefore violates Article 1605(b) of the FTA.

My second point, Mr. Chairman, is that Bill C-22 fails to comply with another condition stipulated by Article 1605, and that is the compensation provision. Clause 9 of Bill C-22 states:

No one is entitled to any compensation from Her Majesty in connection with the coming into force of this Act.

Clause 10 of Bill C-22 then authorizes the Minister of Transport to make payments "as the Minister considers appropriate". However, the minister is not authorized to pay any amounts for loss of profit, or any fee paid for the purpose of lobbying a public office holder. Furthermore, the minister is only authorized to enter into agreements for one month after the coming into force of Bill C-22.

Mr. Chairman, by failing to provide the right to claim full compensation before an independent tribunal, and by authorizing the party which cancelled the Pearson project to offer payments to the other contracting parties on a "take it or leave it" basis within a very short time frame, Bill C-22 fails to comply with the compensation provisions of Article 1605(d) of the FTA.

Senator Lewis: Dealing with that page 6, the paragraph you just finished, I take it you refer to clause 10 of the bill. That is, the original bill. I presume that does not take into account any suggested amendments to the bill?

Mr. McIlroy: As I stated from the outset, sir, this analysis is based on what came out of the House of Commons on June 16, 1994. I do understand, though, that there are some amendments to clause 10, but — and correct me if I am wrong — those amendments would still not provide the right to full compensation. They would still deny the parties the right to claim their lost profits. Am I correct in that?

Senator Lewis: I just wanted to clarify that. What you are saying here is really based on the original bill.

Mr. McIlroy: No, sir. To clarify, what I am saying is based on any amendments that come before you that continue to deny full compensation. In other words, if the amendments presently before you deny the right to claim lost profits, then what I am saying regarding violation of the compensation provisions of the FTA continues to stand.

Senator Lewis: Very well, I get the point, but I just wanted to clarify that.

The Chairman: It is clause 8, investment.

Mr. McIlroy: Mr. Chairman, on pages 6 and 7 of our presentation, we have discussed the dispute resolution provisions regarding investment under Article 1608(4) of the FTA. I will not take you through it in detail, other than to state, as I have at the top of page 7, that if the Government of the United States

[Traduction]

du projet de loi C-22. Monsieur le président, en interdisant aux investisseurs leurs pleins recours judiciaires, le projet de loi C-22 effectue une expropriation sans se conformer à l'application régulière de la loi et contrevient donc à l'alinéa 1605 b) de l'ALÉ.

Ensuite, monsieur le président, je tiens à souligner que le projet de loi C-22 est contraire à une autre condition énoncée à l'article 1605. Il s'agit de la disposition concernant la compensation. L'article 9 du projet de loi C-22 se lit comme suit:

Nul ne peut obtenir d'indemnité contre Sa Majesté en raison de l'application de la présente loi.

L'article 10 du projet de loi C-22 autorise alors le ministre des Transports à verser les sommes «qu'il estime indiquées». Cependant, celui-ci n'est pas autorisé à verser une somme au titre de profits non réalisés ou des montants payés pour lobbying auprès des titulaires de charge publique. De surcroît, le ministre n'est autorisé à conclure des ententes que dans le mois suivant l'entrée en vigueur du projet de loi C-22.

Monsieur le président, comme il ne permet pas de réclamer devant les tribunaux une indemnité intégrale et qu'il autorise la partie annulant le projet Pearson à n'offrir aux parties contractantes que des sommes «à prendre ou à laisser» dans un très court délai, le projet de loi C-22 n'est pas conforme aux dispositions de l'alinéa 1605 d) de l'ALÉ.

Le sénateur Lewis: À la page 8, au paragraphe que vous venez de terminer, je présume que vous faites allusion à l'article 10 du projet de loi. C'est-à-dire le projet de loi initial. Je présume que cela ne tient pas compte des modifications proposées?

M. McIlroy: Comme je l'ai dit au départ, sénateur, notre analyse repose sur le texte que la Chambre des communes a adopté le 16 juin 1994. Je crois tout de même savoir que le législateur propose d'apporter certaines modifications à l'article 10, mais (et n'hésitez pas à me corriger, si j'ai tort), les modifications en question n'établissent pas encore le droit à une indemnité intégrale. Les parties n'auraient toujours pas le droit de revendiquer les profits non réalisés. Ai-je raison?

Le sénateur Lewis: Je voulais seulement tirer cela au clair. Vos propos, en vérité, sont donc fondés sur la version initiale du projet de loi.

M. McIlroy: Non, sénateur. Je veux tirer cela au clair: mes propos sont fondés sur toute modification que vous auriez à étudier et qui continuerait à interdire le droit à une indemnité intégrale. Autrement dit, si les modifications que vous étudiez actuellement interdisent le droit de réclamer des profits non réalisés, ce que j'ai dit à propos d'une transgression des dispositions de l'ALÉ concernant la compensation tient toujours.

Le sénateur Lewis: Très bien, je comprends... je voulais seulement tirer cela au clair.

Le président: L'article 8, les investissements.

M. McIlroy: Monsieur le président, aux pages 8 et 9 de notre mémoire, nous traitons des dispositions relatives au règlement des différends en matière d'investissements prévues au paragraphe 1608(4) de l'ALÉ. Je ne m'étendrai pas là-dessus, sauf pour dire, comme il en est question dans la partie inférieure de la page 8,

[Texte]

believes that Bill C-22 does not comply with Canada's FTA obligations to Lockheed U.S.A., then the Government of the United States — and not Lockheed — may invoke the dispute resolution provisions of Chapter 18 and ultimately have recourse to either binding arbitration under Article 1806, or a panel under Article 1807.

Thus, Mr. Chairman, if a binding arbitration panel awards Lockheed U.S.A. compensation, and the Government of Canada refuses to pay, then according to Article 1806(3), which I have quoted about a third of the way down page 7, the Government of the United States could retaliate by suspending the application of benefits equal to the compensation award.

Likewise, the panel provisions of Article 1807(8), which I have quoted about halfway down that page, state that either the Government of Canada agrees not to apply Bill C-22 to Lockheed, or it must pay compensation.

In either case — and this is the main point, Mr. Chairman — the FTA could require the Government of Canada to treat American investors more favourably than Bill C-22 treats Canadian investors, or be exposed to retaliation from the Government of the United States.

Mr. Chairman, I have dwelt upon the FTA because, as I stated from the outset, it was in effect when the contracts were signed, and also when the contracts were cancelled in 1993. As I also stated from the outset, there is an exchange of letters between the Government of the United States and the Government of Canada suspending the FTA. Technically speaking, it could be argued that the FTA is not in effect today and, therefore, is inapplicable. However, that is not totally clear to me. I understand that Mr. Von Finkenstein may be appearing before you after me, and you may wish to ask him whether he believes the FTA would apply to this situation or whether the NAFTA would apply.

What further clouds the issue, Mr. Chairman, is the retroactivity of the legislation. It seems to reach back to 1993, and it also envisions the coming into force date that will be specified by the Governor in Council that I am not aware of at the present time.

Let me move to the NAFTA because my gut reaction, Mr. Chairman, is that the NAFTA is likely the treaty that is applicable to the facts in this case. However, I do not want to state conclusions that are not based on facts, and I think that issue deserves further consideration.

The NAFTA came into effect in Canada on January 1, 1994. Part 5 of the NAFTA covers investment, services and related matters. Mr. Chairman, I have here a copy of the FTA and, for the record, it is approximately half an inch thick. I also have here a copy of the NAFTA and, for the record, it is two inches thick. I do not think it is surprising that the NAFTA expropriation provisions are similar to those of the FTA but different in several key areas, and they go beyond the FTA. There is a little more detail there, and since the NAFTA may very well be the applicable treaty, I will dwell on some of these differences.

[Translation]

que si le gouvernement des États-Unis croit que le projet de loi C-22 ne respecte pas les obligations qu'a le Canada envers Lockheed U.S.A. aux termes de l'ALÉ, lui-même (mais non pas Lockheed) pourra invoquer les dispositions du chapitre 18 concernant le règlement des différends et obtenir en dernier ressort soit l'arbitrage obligatoire en vertu de l'article 1806, soit la formation d'un groupe spécial d'experts en vertu de l'article 1807.

Ainsi, monsieur le président, si un groupe spécial d'arbitrage obligatoire octroie une indemnité à Lockheed U.S.A. et que le gouvernement du Canada refuse de payer, les États-Unis pourront, en rétorsion, par application du paragraphe 1806(3), que j'ai reproduit au bas de la page 8, suspendre l'application d'avantages équivalant au montant de cette indemnité.

De même, étant donné le paragraphe 1807(8) concernant les groupes spéciaux d'experts, le gouvernement du Canada pourrait être tenu soit de ne pas appliquer le projet de loi C-22 à Lockheed, soit de verser à celle-ci une compensation.

D'une façon ou d'une autre (et c'est ce qui est important, monsieur le président), l'ALÉ serait susceptible d'obliger le gouvernement du Canada d'accorder aux investisseurs américains un traitement plus avantageux que celui prévu dans le projet de loi C-22 pour les investisseurs canadiens, sinon il s'exposerait à des mesures de rétorsion de la part du gouvernement des États-Unis.

Monsieur le président, je me suis attardé à l'ALÉ parce qu'il était, comme je l'ai dit au départ, en vigueur au moment où les contrats ont été conclus, de même qu'au moment où les contrats ont été annulés, en 1993. Comme je l'ai aussi dit au départ, il y a eu entre le gouvernement des États-Unis et le gouvernement du Canada une correspondance ayant pour effet d'annuler l'ALÉ. On pourrait prétendre, au sens strict, que l'ALÉ n'est pas en vigueur aujourd'hui et, de ce fait, qu'il est inapplicable. Tout de même, cela ne m'apparaît pas parfaitement clair. Je crois comprendre que M. Von Finkenstein témoignera après moi. Vous voudrez peut-être lui demander si, à son avis, l'ALÉ ou l'ALÉNA s'appliquerait à cette situation.

Ce qui brouille les choses encore, monsieur le président, c'est l'effet rétroactif du projet de loi. Il semble remonter jusqu'à 1993 et prévoit une date d'entrée en vigueur qui sera précisée par le gouverneur en conseil, dont je ne sais rien à l'heure actuelle.

Permettez-moi de parler maintenant de l'ALÉNA: dans mon for intérieur, monsieur le président, j'ai l'impression que l'ALÉNA est le traité qui s'appliquera aux faits en cause. Toutefois, je ne saurais exposer des conclusions qui ne reposent pas sur les faits, et je crois que la question mérite d'être étudiée davantage.

L'ALÉNA est entré en vigueur au Canada le 1^{er} janvier 1994. La partie V traite de l'investissement, des services et des questions connexes. Monsieur le président, j'ai ici un exemplaire de l'ALÉ: pour le compte rendu, disons qu'il fait environ un demi pouce d'épaisseur. J'ai également un exemplaire de l'ALÉNA et, pour le compte rendu, disons qu'il fait deux pouces d'épaisseur. Il n'est pas étonnant de constater, à mon avis, que les dispositions de l'ALÉNA concernant l'expropriation s'apparentent à celles de l'ALÉ, mais qu'elles diffèrent sur plusieurs points clés, l'ALÉNA va plus loin que l'ALÉ. Les choses y sont précisées un peu plus

[Text]

First of all — and this is a key point — unlike the scope and coverage provisions of Article 1601 of the FTA, the scope and coverage provisions of Article 1101 of the NAFTA do not exclude government procurement. Likewise, although the reservations and exceptions provisions in Article 1108(7) exclude the application of some of Chapter 11's obligations from government procurement, the expropriation provisions of Article 1110 are not excluded. Therefore, the issue of whether or not the Pearson project was a government procurement does not arise in the NAFTA context.

Let us then look at Article 1110 of the NAFTA. It is on page 8 of our presentation, and I think it is important to note that it is specifically entitled "Expropriation and Compensation". It includes provisions that are similar to those contained in the aforementioned Article 1605 of the FTA, but as I mentioned it goes a little beyond. I will read it into the record verbatim, Mr. Chairman. It states:

No Party may directly or indirectly nationalize or expropriate an investment of an investor of another Party in its territory or take measures tantamount to nationalization or expropriation of such an investment except:

Then, again, Mr. Chairman, as in Article 1605, four conditions are set: must be done for a public purpose; must be done on a non-discriminatory basis; must be done in accordance with due process of law in Article 1105(1); and must be done on payment of compensation in accordance with paragraphs 2 through 6.

In other words, Mr. Chairman, subparagraph (c), the due process provision, as we will see, goes a little beyond the FTA's similar provision, and it is a little more specific; it adds some guidance with the mention of Article 1105(1). Subparagraph (d), regarding compensation, stipulates in paragraphs 2 through 6 what the treaty means by "compensation".

I think it is also important to note, Mr. Chairman, that Chapter 11 of the NAFTA is broader than the investment provisions of the FTA's Chapter 16. For example, the term "investment" is more broadly defined to include virtually all forms of ownership and interest in a business enterprise. Article 1139's definition of investment is very broad. It includes, and I am quoting from subparagraph (e):

(e) an interest in an enterprise that entitles the owner to share in income or profits of the enterprise;

Or subparagraph (h), which states:

(h) interests arising from the commitment of capital or other resources in the territory of a Party to economic activity in such territory, such as under:

[Traduction]

et, comme l'ALÉNA pourrait très bien être le traité qui s'applique, je vais m'attarder à quelques-unes de ces différences.

D'abord et avant tout (et il s'agit d'un point clé), contrairement à l'article 1601 (Portée et champ d'application) de l'ALÉ, les dispositions correspondantes de l'article 1101 de l'ALÉNA n'excluent pas les marchés publics. De même, le paragraphe 1108(7) de l'ALÉNA soustrait les marchés publics à certaines obligations énoncées dans le chapitre 11, mais pas aux dispositions de l'article 1110 concernant l'expropriation. Par conséquent, la question de savoir si le projet Pearson constitue ou non un marché public ne se pose pas en ce qui concerne l'ALÉNA.

Étudions donc l'article 1110 de l'ALÉNA. Il se trouve à la page 10 de notre mémoire, et il me semble important de signaler qu'il s'intitule expressément «Expropriation et indemnité». Il renferme des dispositions très semblables à celles qui se trouvent à l'article 1605 susmentionné de l'ALÉ, mais elles sont plus détaillées, comme je l'ai dit plus tôt. Je vais en faire une lecture textuelle pour le compte rendu, monsieur le président:

Aucune des parties ne pourra nationaliser ou exproprier, directement ou non, un investissement effectué sur son territoire par un investisseur d'une autre Partie, ni prendre une mesure équivalant à l'expropriation ou la nationalisation d'un tel investissement [...], sauf:

Encore une fois, monsieur le président, comme c'est le cas pour l'article 1605, nous constatons que quatre conditions sont posées: l'expropriation doit se faire pour une raison d'intérêt public, elle doit se faire sur une base non discriminatoire, elle doit être en conformité avec l'application régulière de la loi et le paragraphe 1105(1) et elle doit se faire moyennant le versement d'une indemnité en conformité avec les paragraphes 2 à 6.

Autrement dit, monsieur le président, l'alinéa c), c'est-à-dire la disposition concernant l'application régulière de la loi, comme nous allons le constater, va un peu plus loin que la disposition semblable que renferme l'ALÉ à ce sujet et est un peu plus précise; il donne un point de repère, c'est-à-dire le paragraphe 1105(1). L'alinéa d), qui touche la compensation, précise que les paragraphes 2 à 6 énoncent ce qui est entendu par «compensation» dans le traité.

Il vaut aussi la peine de signaler, monsieur le président, que le champ d'application du chapitre 11 de l'ALÉNA est plus vaste que celui des dispositions du chapitre 16 de l'ALÉ concernant l'investissement. Par exemple, le terme «investissement» a une définition plus large qui englobe presque toutes les formes de propriété et d'intérêt dans une entreprise commerciale. L'investissement est donc défini de façon très large à l'article 1139. Cela comprend, je vous fais la lecture de l'alinéa e):

e) un intérêt dans une entreprise qui donne au titulaire le droit de partager les revenus ou les bénéfices de l'entreprise;

Et l'alinéa h), qui se lit comme suit:

h) les intérêts découlant de l'engagement de capitaux ou d'autres ressources sur le territoire d'une Partie pour une activité économique exercée sur ce territoire, par exemple en raison:

[Texte]

- (i) contracts involving the presence of an investor's property in the territory of the Party, including turnkey or construction contracts, or concessions, or
- (ii) contracts where remuneration depends substantially on the production, revenues or profits of an enterprise;

Mr. Chairman, turning to page 9 of the presentation, what we have concluded at the top of the page is that Lockheed U.S.A. would have standing under Chapter 11 of the NAFTA if it can establish that its Canadian subsidiary had an interest in the Pearson project that entitled it to share in income or profits, or if it can establish that it committed capital or other resources in Canada to turnkey or construction contracts or concessions.

Assuming that this is the case, because again I stress I have not examined the agreements — I understand they are quite voluminous — if the Government of Canada directly or indirectly expropriates that investment, then Lockheed U.S.A. may invoke Article 1110 of the NAFTA and argue that it is entitled to be treated “in accordance with due process of law” and to “payment of compensation”.

Mr. Chairman, for at next two to three pages of the presentation, I go through the same exercise as I did with respect to the FTA; that is, examining why Bill C-22 constitutes an expropriation of investments in the Pearson project. I also discuss due process of law. I will not repeat what I said regarding the FTA, but I would like to follow up on a point I made down at the bottom of page 9, and that is that:

NAFTA's Article 1110(1)(b) goes beyond the due process obligations of FTA's Article 1605(b) because it adds Article 1105(1) which sets out the following minimum standard of treatment:

I will read that, Mr. Chairman. It is at the top of page 10:

Each Party shall accord to investments of investors of another Party treatment in accordance with international law, including fair and equitable treatment and full protection and security.

Mr. Chairman, Bill C-22 does not provide full protection and security of Lockheed U.S.A.'s investment in the Pearson project. As I noted earlier, clause 7 of Bill C-22 denies any right of action for damages of any kind, in tort or contract, and clause 8 retroactively sets aside or dismisses any action referred to in clause 7 before the coming into force of Bill C-22.

Moving to the issue of compensation, Mr. Chairman, again NAFTA's Article 1110(1)(d) goes beyond the FTA's Article 1605(d) because they specify that compensation must be paid in accordance with several conditions set out in

[Translation]

- (i) de contrats qui supposent la présence de biens de l'investisseur sur le territoire de la Partie, notamment contrats clés en main ou contrats de construction ou concessions, ou
- (ii) de contrats dont la rémunération dépend en grande partie de la production, du chiffre d'affaires ou des bénéfices d'une entreprise;

Monsieur le président, à la page 11 du mémoire, tout à fait en haut, nous concluons que le chapitre 11 de l'ALÉNA serait applicable à Lockheed U.S.A. si cette société arrivait à établir soit que sa filiale canadienne a, dans le projet Pearson, un intérêt qui lui donne droit à une part des revenus ou des profits, soit qu'elle a engagé des capitaux ou d'autres ressources au Canada dans des contrats de construction clés en main ou dans des concessions.

En supposant que ce soit effectivement le cas, puisque je n'ai pas examiné les accords en question, encore une fois (il paraît qu'ils sont volumineux), si le gouvernement du Canada exproprie cet investissement, directement ou non, Lockheed U.S.A. peut invoquer l'article 1110 de l'ALÉNA pour faire valoir qu'elle a droit à un traitement «en conformité avec l'application régulière de la loi» et au «versement d'une indemnité».

Monsieur le président, dans les quelques deux ou trois pages qui suivent, je répète l'exercice que j'ai effectué dans le cas de l'ALÉ, c'est-à-dire que j'expose les raisons pour lesquelles le projet de loi C-22 exproprie les investissements dans le projet Pearson. J'y traite aussi de l'application régulière de la loi. Je ne répéterai pas ce que j'ai dit au sujet de l'ALÉ, mais j'aimerais faire suite à une idée que j'ai fait valoir au bas de la page 11:

L'obligation de conformité à l'application régulière de la loi prévue à l'alinéa 1110(1)b) de l'ALÉNA a une portée plus vaste que celle énoncée à l'alinéa 1605b) de l'ALÉ, étant donné le paragraphe 1105(1), qui énonce la norme minimale de traitement suivante:

Je vais en faire la lecture, monsieur le président. Nous nous trouvons au tout dernier paragraphe de la page 11:

Chacune des parties accordera aux investissements effectués par les investisseurs d'une autre Partie un traitement conforme au droit international, notamment un traitement juste et équitable ainsi qu'une protection et une sécurité intégrales.

Monsieur le président, le projet de loi C-22 n'accorde pas une protection et une sécurité intégrales à l'investissement de Lockheed U.S.A. dans le projet Pearson. Comme je l'ai souligné plus tôt, l'article 7 du projet de loi C-22 exclut tout droit d'intenter une action en dommages-intérêts fondée sur la responsabilité contractuelle ou délictuelle, et l'article 8 rejette ou annule rétroactivement toute action visée à l'article 7, avant l'entrée en vigueur du projet de loi C-22.

Parlons de la question de la compensation, monsieur le président. Encore une fois, les dispositions relatives à l'indemnité que prévoit l'alinéa 1110(1)b) de l'ALÉNA sont plus larges que celles exposées à l'alinéa 1605 d) de l'ALÉ puisqu'elles précisent

[Text]

paragraphs 2 through 6. I will only dwell a little on Article 1110, paragraph 2, which states:

Compensation shall be equivalent to the fair market value of the expropriated investment immediately before the expropriation took place...and shall not reflect any change in value occurring because the intended expropriation had become known earlier. Valuation criteria shall include going concern value, asset value including declared tax value of tangible property, and other criteria, as appropriate, to determine fair market value.

I then repeat the analysis regarding why we believe that section 10 of the FTA, both as it appears in the June 1992 version and with its present amendments, would fail to comply with the compensation provisions.

I will conclude my discussion of the NAFTA by pointing out that its investment dispute resolutions go forward beyond the FTA. This is very important because, under the NAFTA, an American investor may, at its option, seek monetary damages or restitution of property through binding investor-state arbitration or the remedies that are available in Canada's domestic courts.

Article 1116 permits an investor of a party to submit to arbitration a claim on its own behalf, and Article 1117 permits an investor of a party to claim on behalf of an enterprise.

By granting standing to an investor like Lockheed, the NAFTA goes beyond the FTA which only permits a party, that is, the government of the United States, to invoke the FTA's Chapter 18 dispute resolution provision. In other words, under the NAFTA, a private corporation can trigger binding arbitration. The government of the United States does not have to agree with how Lockheed wishes to proceed. Lockheed can trigger the provisions of the NAFTA dispute resolution chapter.

Mr. Chairman, I have outlined on page 11 the very detailed arbitration procedure set out in Articles 1119 to 1138 of Section B of the NAFTA. The NAFTA outlines very specific procedural provisions regarding arbitrations in Article 1120 which states:

Except as provided in Annex 1120.2 —

Mr. Chairman, that does not apply to Canada.

— and provided that six months have elapsed since the events giving rise to a claim, a disputing investor may submit the claim to arbitration under:

(a) the ICSID Convention —

— which is the International Centre for Settlement of Investment Disputes —

— provided that both the disputing Party and the Party of the investor are parties to the Convention.

[Traduction]

que l'indemnité doit être versée en conformité avec les conditions énoncées aux paragraphes 2 à 6. Je m'attarderai seulement à l'article 1110, paragraphe 2, qui se lit comme suit:

L'indemnité devra équivaloir à la juste valeur marchande de l'investissement exproprié, immédiatement avant que l'expropriation n'ait lieu [...] et elle ne tiendra compte d'aucun changement de valeur résultant du fait que l'expropriation envisagée était déjà connue. Les critères d'évaluation seront la valeur de l'investissement comme entreprise en activité, la valeur de l'actif, notamment la valeur fiscale déclarée des biens corporels ainsi que les autres critères pertinents au calcul de la juste valeur marchande.

Je reprends alors l'analyse pour affirmer pourquoi, à nos yeux, l'article 10 de l'ALÉ, tel qu'il figure dans la version adoptée en juin 1992 et sous sa forme actuelle, compte tenu des modifications proposées, ne respecterait pas les dispositions concernant la compensation.

Je vais conclure mon exposé sur l'ALÉNA en soulignant que ses dispositions concernant le règlement de différends en matière d'investissement vont plus loin que celles de l'ALÉ. C'est très important parce que, en vertu de l'ALÉNA, un investisseur américain peut, au choix, réclamer des dommages pécuniaires ou la restitution des biens soit en demandant l'arbitrage obligatoire dans son pays, soit en employant les recours judiciaires prévus au Canada.

L'article 1116 autorise l'investisseur d'une partie à soumettre à l'arbitrage une réclamation en son nom propre, tandis que l'article 1117 permet d'en soumettre une au nom d'une entreprise.

En conférant la qualité pour agir à un investissement tel que Lockheed, l'ALÉNA a un champ d'application plus large que l'ALÉ, qui autorise uniquement une partie, c'est-à-dire le gouvernement des États-Unis, à se prévaloir des dispositions de son chapitre 18 relatives au règlement des différends. Autrement dit, en vertu de l'ALÉNA, une société du secteur privé peut demander l'arbitrage obligatoire. Il n'est pas nécessaire que le gouvernement des États-Unis soit d'accord avec les souhaits de Lockheed. Lockheed peut invoquer les dispositions du chapitre de l'ALÉNA concernant le règlement des différends.

Monsieur le président, j'énonce à la page 13 la procédure d'arbitrage très détaillée qui est prévue aux articles 1119 à 1138 de la partie B de l'ALÉNA. L'ALÉNA renferme des dispositions très précises en matière de procédures d'arbitrage, à l'article 1120:

Sauf dispositions de l'annexe 1120.2 ...

Monsieur le président, cela ne s'applique pas au Canada.

... et à condition que six mois se soient écoulés depuis les événements qui ont donné lieu à la plainte, un investisseur contestant pourra soumettre la plainte à l'arbitrage en vertu:

a) de la Convention CIRDI ...

... c'est-à-dire le Centre international pour le règlement des différends relatifs à l'investissement ...

... à condition que la Partie contestante et la Partie de l'investisseur soient parties à la Convention.

[Texte]

I understand that clause (a) would not apply, although my friend Mr. Von Finckenstein can probably offer more details in that regard. My understanding is that clause (b) would apply, which states:

(b) the Additional Facility Rules of ICSID, provided that either the disputing Party or the Party of the investor, but not both, is a party to the ICSID Convention...

I understand that the government of the United States is a party to the ICSID Convention, whereas Canada is not.

The bottom line is that there are international conventions specifying due process provisions, compensation provisions, and manners in which these disputes are to be arbitrated, and Canada must respect those by its domestic legislation.

I conclude that, under the NAFTA, Lockheed U.S.A. would have much broader rights to due process and to claim compensation than Canadian companies restricted by Bill C-22.

In conclusion, to ensure that Bill C-22's consequences are fully considered before it is enacted, we believe the Senate must seek answers to the questions raised regarding the applicability of the FTA or the NAFTA's expropriation provisions. We believe that Bill C-22, as presently drafted, fails to comply with both of these treaties. It is therefore possible that Bill C-22 could trigger a challenge under Canada's international trade agreement with the United States.

The possibility of a challenge of Bill C-22's proposed Pearson project expropriation should not be underestimated. This is not a theoretical point, Mr. Chairman. For example, as you are well aware, the United States trade representative is presently seized with a petition for action under section 301 of the United States Trade Act of 1974 which has been filed on behalf of Country Music Television. The front page of today's *Globe and Mail* refers to that dispute.

The outcome of the overall action is still uncertain. It does appear, though, that the threat of retaliation has prompted a settlement between the private parties. However, as anyone who has read the petition is aware, section 301 goes well beyond the interests of the Country Music Television Network and NCN. There are interests involving general policies of the government of Canada and it is not clear how that dispute will be resolved.

Page 14 of the petition which was filed specifically alleges that Canada has violated the expropriation provisions of Article 1110 of the NAFTA. In other words, there is a dispute on the street right now where the NAFTA expropriation provisions have been invoked by the government of the United States and we believe that, before Bill C-22 is enacted, it is incumbent to ensure that we are fully aware of all the consequences of enacting the legislation.

[Translation]

Je crois savoir que le paragraphe a) ne s'appliquerait pas, mais mon ami, M. Von Finckenstein, pourrait probablement vous donner plus de précisions à cet égard. D'après moi, le paragraphe b) s'appliquerait, et il se lit comme suit:

b) du Règlement du mécanisme supplémentaire du CIRDI, à condition que la Partie contestante ou la Partie de l'investisseur, mais non les deux, soit partie à la Convention CIRDI...

Je crois savoir que le gouvernement des États-Unis est partie à la Convention CIRDI, mais que le Canada ne l'est pas.

Ce qu'il importe de savoir, au bout du compte, c'est qu'il existe des conventions internationales renfermant des dispositions relatives à l'application régulière de la loi, à la compensation et aux façons dont ces différends peuvent être soumis à l'arbitrage. Or, le Canada doit faire en sorte que ses lois les respectent.

J'en conclus que Lockheed U.S.A., par application de l'ALÉNA, aurait des droits beaucoup plus larges que les entreprises canadiennes, qui sont restreintes par le projet de loi C-22, quant à l'application régulière de la loi et à la compensation.

En guise de conclusion, pour que toutes les conséquences possibles du projet de loi C-22 soient bien examinées avant qu'il ne soit adopté, nous croyons que le Sénat devrait trouver la réponse aux questions soulevées quant à l'applicabilité des dispositions de l'ALÉ ou de l'ALÉNA concernant l'expropriation. D'après nous, étant donné son libellé actuel, le projet de loi C-22 n'est conforme à aucun des deux traités. Il se pourrait donc qu'il donne lieu à une contestation fondée sur l'accord commercial international entre le Canada et les États-Unis.

Il ne faudrait pas sous-évaluer la possibilité que l'expropriation du projet Pearson prévue dans le projet de loi C-22 soit contestée. Ce n'est pas un argument théorique, monsieur le président. Par exemple, vous n'êtes pas sans savoir que le représentant au commerce des États-Unis a déjà été saisi d'une demande de sanction en vertu de l'article 301 de la *United States Trade Act* of 1974, présentée au nom de Country Music Television. Il est question de ce différend à la une du *Globe and Mail* d'aujourd'hui.

Il reste encore à voir quel sera l'aboutissement de cette affaire. Il semble toutefois que la menace de rétorsion a incité les parties à s'entendre. Tout de même, quiconque a lu la demande de sanction sait que l'article 301 peut être invoqué pour faire bien plus que défendre les intérêts de *Country Music Television Network* et de NCN. Il fait intervenir les politiques générales du gouvernement du Canada, et il reste à voir comment ce différend sera réglé.

À la page 14 de la demande de sanction qui a été présentée, il est expressément allégué que le Canada a violé les dispositions concernant l'expropriation de l'article 1110 de l'ALÉNA. Autrement dit, en ce moment même, le gouvernement des États-Unis invoque les dispositions de l'ALÉNA concernant l'expropriation pour régler un différend. Nous devons, avant même que le projet de loi C-22 ne soit adopté, nous assurer de bien connaître toutes les conséquences que pourrait porter une telle mesure.

[Text]

I should like to conclude, Mr. Chairman, on a point which I think is also extremely important. In addition to considering the ramifications of Bill C-22 for foreign investors with activities in Canada, let us look at the other side of the coin. We submit the Senate should also consider the precedent that Bill C-22's expropriation could create for Canadian investors who have contractual rights and assets located in foreign countries.

Again, Mr. Chairman, this is not a mute theoretical point. For example, the *Globe and Mail's* Report on Business dated June 5, 1995, stated:

Canada Hot on Chilean Pact — Inclusion in Nafta seen as insurance policy for investors as talks kick off this week.

Canadian companies already have sunk \$2 billion in direct investment into the Chilean economy — largely in the burgeoning mining industry — and have committed to invest another \$3 billion during the next few years. Canadian officials say they have "an obligation" to protect those investments from expropriation, discrimination and confiscation of profits or capital.

Again I am quoting from the *Globe and Mail*:

"We want an insurance policy against any policy changes by Chile on investments," said a Canadian trade official, noting that Canada is now the second-largest foreign investor in Chile and the biggest foreign investor in its mining industry.

In sum, Bill C-22 may not only run counter to Canada's international treaty obligation; it is may also run counter to the foreign investment interests of Canadian investors. In a global economy, Parliament cannot enact expropriation legislation without carefully considering all of its international ramifications.

As I stated, under the FTA and NAFTA, American investors may have broader rights to due process of law and to compensation than the rights Bill C-22 envisions for Canadian investors. Given the importance of the issues before you, we urge you to seek and obtain answers to the questions that this preliminary analysis has raised and left unanswered.

Thank you very much, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Mr. McIlroy.

For the purposes of the record, your argument on the due process of law is based both on statutory interpretation of the applicable statutes, and also on the international obligations signed by Canada? That is a resumé?

Mr. McIlroy: That is correct.

Senator Lewis: Mr. McIlroy, you have made reference to this on page 13, and we have been told by imminent lawyers and academics that it is within the power of Parliament to pass

[Traduction]

Pour conclure, monsieur le président, j'aimerais faire valoir une idée qui est aussi extrêmement importante. Outre les répercussions du projet de loi C-22 sur les investisseurs étrangers qui ont des entreprises au Canada, il y a le revers de la médaille. Nous croyons que le Sénat devrait tenir compte du précédent que créerait l'expropriation prévue dans le projet de loi C-22 pour les investisseurs canadiens qui détiennent des droits contractuels et des actifs dans des pays étrangers.

Encore une fois, monsieur le président, il ne s'agit pas là d'un argument tout théorique qui n'a pas d'application concrète. Ainsi, le «Report on Business» du *Globe and Mail* titrait à la une de son édition du 5 juin 1995:

Enthousiasme du Canada pour un accord avec le Chili [...] l'adhésion à l'ALÉNA perçue comme une police d'assurance pour les investisseurs au début des pourparlers cette semaine.

Les entreprises canadiennes ont déjà investi 2 milliards de dollars directement dans l'économie chilienne (surtout dans son industrie minière naissante) et se sont engagés à investir 3 milliards de dollars de plus au cours des quelques années à venir. Les représentants du Canada affirment qu'ils ont «l'obligation» de protéger ces investissements contre l'expropriation, la discrimination et la confiscation des profits ou des capitaux.

Encore une fois, je cite le *Globe and Mail*:

«Nous voulons une police d'assurance contre tout revirement politique au Chili en matière d'investissement», déclare un délégué commercial canadien en précisant que le Canada est maintenant le deuxième plus important investisseur étranger au Chili et le premier dans l'industrie minière.

En résumé, le projet de loi C-22 va peut-être à l'encontre non seulement des obligations du Canada en vertu de ses traités commerciaux internationaux, mais aussi de l'intérêt des Canadiens qui investissent à l'étranger. Dans une économie mondiale, le législateur ne peut se permettre d'adopter une loi d'expropriation sans en avoir soigneusement évalué toutes les ramifications internationales.

Comme je l'ai dit, en vertu de l'ALÉ et de l'ALÉNA, les investisseurs américains ont peut-être droit à une application régulière de la loi et à une indemnité plus avantageuses que ce que prévoit le projet de loi C-22 pour les investisseurs canadiens. Étant donné l'importance des questions dont vous êtes saisis, nous vous prions de trouver la réponse aux questions que notre analyse préliminaire soulève sans y répondre.

Merci beaucoup, monsieur le président.

Le président: Merci, monsieur McIlroy.

Pour le compte rendu, disons que votre argument concernant l'application régulière de la loi repose à la fois sur une interprétation des lois applicables et sur les obligations du Canada sur la scène internationale. Est-ce juste?

M. McIlroy: Tout à fait.

Le sénateur Lewis: Monsieur McIlroy, vous y faites allusion à la page 15 et nous l'avons appris d'éminents avocats et savants: le Parlement peut adopter des lois d'expropriation sans y inclure une

[Texte]

expropriation laws and, in so doing, to make no provision for compensation or to put criteria for the amount of compensation. You would probably agree with that as a general proposition. That is all together apart from Bill C-22.

If that is so, how do we equate that with the provisions set out in these briefs? From your statement at the bottom of page 13, it would appear that American investors will have broader rights to the due process of law and to compensation than would be envisioned for Canadian investors under Bill C-22. There seems to be a difference.

Mr. McIlroy: I totally agree that Parliament has the power to expropriate. Both the FTA and the NAFTA recognize the power to expropriate. However, they impose four conditions, all of which must be met.

Therefore, the Parliament of Canada can expropriate from Lockheed U.S.A. through Lockheed Canada's investment in the Pearson project. However, if they do not follow those four conditions, then, in the case of the FTA, the government of the United States or, in the case of NAFTA, both the government of the United States and Lockheed U.S.A. can invoke provisions which could ultimately result in compensation and/or retaliation.

That avenue is not open to Canadian investors. It is only available to American investors who have their property expropriated by Bill C-22. In effect, Parliament will be treating Canadian investors less favourably than American investors with Bill C-22.

Senator Lewis: For the purposes of our discussion, we are assuming that Bill C-22 deals with expropriation.

Mr. McIlroy: I am not assuming that. I would say that Bill C-22 is clearly an expropriation bill. The *Oxford* definition of "dispossessing property" and what Bill C-22 envisions are precisely the same.

Senator Lewis: I wish to refer you to page 11 of your brief where you set out in point 3, "The NAFTA's Investment Dispute Resolution Provisions". Generally, I gather that this is a sort of saving clause in that it preserves rights for parties who may have property expropriated. It makes provision for a process whereby that dispute can be resolved.

Mr. McIlroy: It provides for access to an independent tribunal and also the right to claim compensation, that is correct.

Senator Lewis: From your point of view, whatever is in Bill C-22, these saving clauses are in these agreements. Therefore, American parties who might make investment will have a process whereby they can obtain compensation.

Mr. McIlroy: Yes. American investors may go beyond the due process and compensation provisions in Bill C-22, whereas Canadian investors will not be able to do that.

[Translation]

disposition relative à la compensation ou des critères pour le calcul d'une indemnité dans le contexte. Vous êtes probablement d'accord avec cela, dans la mesure où il s'agit d'une proposition générale, sortie du contexte du projet de loi C-22.

Le cas échéant, comment peut-on concilier cet état de fait et les dispositions énoncées dans ces mémoires? Selon ce que vous dites au haut de la page 16, il semble que les investisseurs américains auraient droit à une application régulière de la loi et à une indemnité plus avantageuses que ce que prévoit le projet de loi C-22 pour les investisseurs canadiens. Il semble y avoir une différence à ce chapitre.

M. McIlroy: J'en conviens tout à fait: le Parlement est habilité à exproprier. L'ALÉ et l'ALÉNA reconnaissent tous deux le droit d'exproprier. Toutefois, ils imposent quatre conditions, qui doivent toutes être respectées.

Par conséquent, le Parlement du Canada peut décider d'une expropriation au détriment de Lockheed U.S.A., en visant l'investissement fait par Lockheed Canada dans le projet Pearson. Toutefois, s'il ne respecte pas les quatre conditions précisées, le gouvernement des États-Unis, dans le cas de l'ALÉ, ou encore le gouvernement des États-Unis et Lockheed U.S.A., dans le cas de l'ALÉNA, peuvent invoquer des dispositions qui finiraient par donner lieu à une forme de compensation et (ou) de rétorsion.

Les investisseurs canadiens n'ont pas cette possibilité. Seuls les investisseurs américains dont les biens sont expropriés par la voie du projet de loi C-22 peuvent s'en prévaloir. Dans les faits, le Parlement accordera aux investisseurs canadiens un traitement moins favorable que celui qu'il accorde aux investisseurs américains en adoptant le projet de loi C-22.

Le sénateur Lewis: Pour les besoins de la cause, nous allons présumer que le projet de loi C-22 est une mesure d'expropriation.

M. McIlroy: Ce n'est pas une présomption de ma part. Je dirais que le projet de loi C-22 est de toute évidence une loi d'expropriation. La définition du *Petit Robert*, c'est-à-dire «déposséder [...] de la propriété d'un bien», et le projet de loi C-22 correspondent précisément à la même idée.

Le sénateur Lewis: Je vous renvoie à la page 13 de votre mémoire, au point 3: Dispositions de l'ALÉNA relatives au règlement des différends. J'en déduis qu'il s'agit là d'une espèce de disposition dérogatoire, qui préserve les droits des parties qui peuvent voir leur bien exproprié. On y prévoit une démarche pour le règlement d'un tel différend.

M. McIlroy: On y prévoit l'accès à un tribunal indépendant et le droit de réclamer une indemnité, tout à fait.

Le sénateur Lewis: À votre avis, quelle que soit la teneur du projet de loi C-22, ces dispositions dérogatoires sont prévues dans les accords. Par conséquent, les parties américaines qui ont fait des investissements pourront réclamer une compensation.

M. McIlroy: Les investisseurs américains pourront faire fi des dispositions du projet de loi C-22 concernant l'application régulière de la loi et la compensation, alors que les investisseurs canadiens ne pourront le faire.

[Text]

Senator Lewis: In effect, the foreign investors are protected, is that right?

Mr. McIlroy: Yes. I would say that the foreign investors are very well protected. They have very strong rights under the treaty.

As I indicated, the important point is that Bill C-22 does not presently provide for foreign investors, something to which they are entitled by treaty. Therefore, by enacting Bill C-22 you may find yourselves enacting legislation that gives rise either to a dispute with the government of the United States or a dispute under the NAFTA with an American corporation.

Senator Doyle: Clause 3 of the bill states:

The agreements are hereby declared not to have come into force and have no legal effect.

Clause 4 states:

For greater certainty, all undertakings, obligations, liabilities, estates, rights, titles and interests arising out of the agreements are hereby declared not to have come into existence.

Are we to assume that the government felt it had this power in writing Bill C-22, or that it did not stop to think about NAFTA and free trade?

Mr. McIlroy: I am not sure what motivated the government, senator. However, it is clear that Bill C-22 reaches back retroactively. I personally do not think the argument that the NAFTA may not have been in effect when the contracts were cancelled in 1993 leads to the conclusion that the NAFTA is inapplicable.

In order to clarify, the act of expropriation does not trigger the international treaty obligation. It is the act of expropriation, coupled with the violation of the due process provision and the compensation provision, which triggers that obligation.

I argue that the coming into force of this bill will trigger the violation of the treaty. Therefore, the NAFTA will be the applicable treaty.

As far as the acts which took place in 1993 are concerned, that is, the announcement of the expropriation, I am not sure when the actual expropriation took place. I understand it was sometime in December. I understand there has been some litigation in this regard. I have not read about that litigation.

However, as I indicated, the treaty says that the Government of Canada can expropriate, which it did in December of 1993, but then it states that they must comply with due process and compensation. Until Bill C-22 is enacted, I would argue that the issue has not been crystallized. It will be crystallized once the bill is enacted and proclaimed into force.

[Traduction]

Le sénateur Lewis: En fait, les investisseurs étrangers sont protégés, n'est-ce pas?

M. McIlroy: Oui. Je dirais que les investisseurs étrangers sont très bien protégés. Le traité leur confère des droits très «solides».

Comme je l'ai fait remarquer, ce qui importe, c'est que le projet de loi C-22 ne tient pas actuellement compte des investisseurs étrangers, dans le contexte de ce que leur accorde le traité. De ce fait, en adoptant le projet de loi C-22, vous vous trouverez peut-être à mettre en oeuvre un texte législatif qui donne lieu soit à un différend avec le gouvernement des États-Unis, soit à un différend avec une société américaine en vertu de l'ALÉNA.

Le sénateur Doyle: L'article 3 du projet de loi se lit comme suit:

Il est déclaré que, par application de la présente loi, les accords ne sont pas entrés en vigueur et n'ont aucun effet juridique.

L'article 4 se lit comme suit:

Il demeure entendu que sont déclarés inexistants, par application de la présente loi, tous les engagements, droits, titres, intérêts, domaines et obligations prévus par les accords, ainsi que la responsabilité qui y est liée.

Faut-il présumer que le gouvernement croyait être habilité à faire cela en mettant au point le projet de loi C-22 ou qu'il ne s'est pas arrêté pour penser à l'ALÉNA ou au libre-échange?

M. McIlroy: Je ne suis pas certain de ce qui a motivé le gouvernement, sénateur. Tout de même, il est clair que le projet de loi C-22 a un effet rétroactif. À mon avis, l'argument selon lequel l'ALÉNA n'était peut-être pas en vigueur au moment où les contrats ont été annulés, en 1993, ne fait pas forcément conclure que l'ALÉNA ne s'applique pas.

Pour tirer les choses au clair, le fait d'exproprier ne constitue pas d'office un manquement aux obligations prévues dans les traités internationaux. C'est le fait d'exproprier et de violer la disposition concernant l'application régulière de la loi et la disposition concernant la compensation qui constitue un manquement à cette obligation.

J'avance que l'entrée en vigueur du projet de loi sera tenue pour une transgression du traité. Par conséquent, l'ALÉNA sera le traité applicable.

Quant aux actes posés en 1993, c'est-à-dire l'annonce de l'expropriation, je ne saurais dire exactement à quel moment l'expropriation en tant que telle s'est faite. Il paraît que c'était en décembre. Il paraît que c'est un point litigieux. Je n'ai rien lu sur cette question litigieuse.

Toutefois, comme je l'ai fait remarquer, le traité affirme que le gouvernement du Canada peut exproprier, ce qu'il a fait en décembre 1993, mais qu'il doit se conformer aux dispositions concernant l'application régulière de la loi et la compensation. Avant que le projet de loi C-22 ne soit adopté, j'avancerais que la question n'a pas cristallisé. Elle cristallisera une fois que le projet de loi sera adopté et proclamé en vigueur.

[Texte]

As to the government's motivation in 1993 or the reason for retroactive wording, I do not know.

Senator Pearson: Unlike most of the members of the committee, I am not a lawyer. Thus, I lose myself in the technical terms that are used.

Mr. McIlroy: Perhaps common sense will prevail then.

In your paper, you refer several times to yourself as "we". Who is "we"?

Mr. McIlroy: It is the royal "we". It is our law firm.

Senator Pearson: For a person like myself, it is interesting to deal with these matters because they give us initial impressions which may be quite wrong. My initial impression is that the NAFTA seems to have given up more of our national sovereignty than I first thought and that, somehow, the Canadian public interest has become subservient in ways which I did not recognize. Perhaps that is not a correct impression; however, it is my impression.

The first of your four conditions regarding expropriation is that it must be in the public interest. That is obviously not dominant. Is there any order of priority here? Is that a primary condition or is it on the same level as the other three conditions?

Mr. McIlroy: Not to get too technical, I believe that the use of the word "and" following the third condition sets out that all four of them must be met. There is no priority. There is no one condition that is more important than the others.

The intention is that all four of those conditions should be met.

Senator Pearson: When I think of expropriation, I first think of something being physically expropriated. I have lived in countries such as Mexico where expropriation took place all the time. However, it was always an expropriation of some thing.

When I think of things being expropriated in the future, it is difficult to have sympathy. I do have understanding. I have a lot sympathy for someone whose house or business is expropriated. However, when the compensation is for future profits, I find it difficult. How can you adjudicate when it is such a risky business in the first place?

Mr. McIlroy: On page 8 of my brief is the definition of "investment" used in NAFTA. It is very broad. It covers tangible and intangible investments. As we move into a knowledge-based economy, assets are becoming more intangible, for example, the protection of intellectual property. These investment provisions are becoming important not only to foreign investors operating in Canada, but, as the economy continues to globalize, to Canadian investors abroad.

[Translation]

Quant aux motifs de l'acte qu'a posé le gouvernement en 1993 ou la raison d'être de la rétroactivité, je n'en sais rien.

Le sénateur Pearson: Contrairement à la majorité des membres du comité, je ne suis pas avocat. Les termes techniques qui sont utilisés me déroutent donc.

M. McIlroy: Peut-être que le bon sens finira par l'emporter.

Le sénateur Pearson: Dans votre mémoire, vous dites souvent «nous». Qui est ce «nous»?

M. McIlroy: Il s'agit du pluriel de majesté. Il désigne notre cabinet d'avocats.

Le sénateur Pearson: Pour quelqu'un comme moi-même, il est intéressant d'aborder ces questions parce qu'elles donnent une première impression qui peut se révéler assez fausse. Ma première impression, c'est que l'ALÉNA semble avoir compromis notre souveraineté nationale plus que je ne l'avais pensé à l'origine et, quelque part, l'intérêt public a été subordonné de façons que je n'avais pas reconnues. Ce n'est peut-être pas une impression juste. C'est tout de même l'impression que j'ai eue.

La première des quatre conditions dont vous avez parlé concernant l'expropriation porte que celle-ci doit se faire dans l'intérêt public. De toute évidence, ce n'est pas une considération prédominante. Y a-t-il un ordre de priorité ici? Est-ce une condition primaire ou faut-il la mettre au même rang que les trois autres?

M. McIlroy: Sans m'engager dans des subtilités juridiques, je dirais que l'utilisation du terme «et» après la troisième condition fait voir que les quatre conditions doivent être réunies. Il n'y a pas d'ordre de priorité. Il n'y a pas une condition qui soit plus importante que les autres.

L'idée est que les quatre conditions doivent être réunies.

Le sénateur Pearson: L'expropriation me fait penser d'abord à quelque chose de matériel qui est exproprié. J'ai résidé dans des pays, comme le Mexique, où l'expropriation est monnaie courante. Tout de même, il s'agissait toujours de l'expropriation d'une chose.

Quand je pense aux choses qui seront expropriées à l'avenir, j'ai de la difficulté à compatir. Je comprends cela. Je compatirais vraiment avec les gens dont la maison ou l'entreprise est expropriée. Toutefois, quand la compensation porte sur des profits futurs, cela me pose des difficultés. Comment prendre une décision quand il s'agit, de toute façon, d'un secteur si risqué?

M. McIlroy: La définition du terme «investissement» qui est donnée dans l'ALÉNA se trouve à la page 10 de mon mémoire. C'est une définition très large, qui englobe notamment les investissements immatériels. Tandis que nous passons à une économie fondée sur le savoir, les biens deviennent de plus en plus immatériels. Citons, par exemple, le cas de la protection de la propriété intellectuelle. Les dispositions régissant les investissements deviennent importantes non seulement pour les investisseurs étrangers actifs au Canada, mais aussi, au fur et à mesure que l'économie se mondialise, pour les investisseurs canadiens actifs à l'étranger.

[Text]

The example given was the Canadian mining companies who are major players in the Chilean economy. They would be concerned if there was a change in government in Chile and legislation similar to Bill C-22 was enacted which would expropriate their assets and deny them the right to due process and compensation. Therefore, as that newspaper article indicates, that is one of the primary motivating factors for the Government of Canada for entering into this negotiation with the Government of Chile, to ensure that the NAFTA investment and expropriation provisions would protect Canadian investors with assets and investments in the Chilean territory.

I will not get into your argument on sovereignty. We could spend a lot of time on that.

Senator Pearson: It was simply an observation.

Mr. McIlroy: I remember the 1988 election.

Senator Lynch-Staunton: To clarify, in your mind, whether the FTA or NAFTA is used, Bill C-22 clearly violates the appropriate sections regarding expropriation.

Mr. McIlroy: That is correct.

Senator Lynch-Staunton: What arguments have you heard trying to dismiss these two international agreements as not being pertinent to Bill C-22?

Mr. McIlroy: I have heard no such arguments. Perhaps my friend Mr. Von Finckenstein may have something more to say in that regard. The only statement I heard on this issue was raised by a former classmate of mine, Professor Monahan, last fall. The Attorney-General alluded to it when he came before you last month.

I have looked at this preliminary transcript. I believe that Senator Nolin asked Mr. Rock a question, and if you would like, I can give you my full understanding of what has been said, and I can interpret that for you.

I am reading from the draft transcript, Senator Nolin's question:

Le sénateur Nolin: Ma question se réfère à l'expropriation de droits. Je vous ai posé la question tout à l'heure, à savoir si vous reconnaissez l'existence, la naissance de certains droits à partir du 7 octobre 1993. Est-ce que vous avez examiné la possibilité que le gouvernement par le projet de loi C-22 exproprie des droits de non-canadiens, par exemple, des américains et que cette loi C-22 soit en contravention de l'ALÉNA? Est-ce que vous avez examiné cette possibilité?

Mr. Rock: I am generally aware of the issue, but I point out that NAFTA did not come into effect until some time after that 1993 date.

That is the full extent of Mr. Rock's response regarding the NAFTA. He has not clearly stated that he thinks the NAFTA is inapplicable; he merely stated that it came into effect after the 1993 date.

[Traduction]

L'exemple cité concernait les sociétés minières canadiennes qui jouent un rôle important dans l'économie du Chili. Elles seraient inquiètes s'il y avait un changement de gouvernement au Chili et que le parti nouvellement arrivé au pouvoir adoptait un projet de loi semblable au projet de loi C-22 pour exproprier leurs actifs et leur interdire le droit de recourir à l'application régulière de la loi et à la compensation. Par conséquent, comme l'article de journal permet de le voir, il s'agit de l'une des raisons principales qui motivent le gouvernement du Canada à négocier avec le gouvernement du Chili, pour s'assurer que les dispositions de l'ALÉNA concernant l'investissement et l'expropriation protègent les investisseurs canadiens ayant des actifs et un investissement sur le territoire chilien.

Je ne m'engagerai pas dans un débat sur la souveraineté. Nous pourrions y passer beaucoup de temps.

Le sénateur Pearson: C'était simplement une observation.

M. McIlroy: Je me souviens des élections de 1988.

Le sénateur Lynch-Staunton: Pour mettre cela au clair, selon vous, que ce soit l'ALÉ ou l'ALÉNA qui s'applique, le projet de loi C-22 transgresse clairement les articles touchant à l'expropriation.

M. McIlroy: Tout à fait.

Le sénateur Lynch-Staunton: Quels sont les arguments que vous avez entendus pour faire valoir que ces deux accords internationaux n'ont rien à voir avec le projet de loi C-22?

M. McIlroy: Je n'ai entendu aucun argument du genre. Mon ami, M. Von Finckenstein, en aura peut-être plus long à dire à ce sujet. Les seuls propos que j'ai entendus à ce sujet sont ceux d'un ancien compagnon de classe, le professeur Monahan, l'automne dernier. Le procureur général y a fait allusion quand il a comparu devant vous le mois dernier.

J'ai vu la transcription préliminaire. Je crois que le sénateur Nolin a posé une question à M. Rock et, si vous le voulez, je peux vous donner mon interprétation de ce qui s'est dit, je peux interpréter cela pour vous.

Je fais la lecture de la première transcription. La question du sénateur Nolin:

Senator Nolin: My question refers to the expropriation of rights. A moment ago, I asked you whether you recognized that certain rights existed, had arisen, as of October 7, 1993. Have you considered the possibility that in Bill C-22 the government may be expropriating the rights of non-Canadians, Americans for example, and that Bill C-22 contravenes NAFTA? Have you considered that possibility?

M. Rock: Je suis au courant des grandes lignes, mais je fais remarquer que l'ALÉNA est entré en vigueur après cette date en 1993.

C'est tout ce que M. Rock a dit à propos de l'ALÉNA. Il n'a pas affirmé directement que l'ALÉNA ne s'appliquait pas, selon lui. Il a tout simplement affirmé qu'il est entré en vigueur après cette date en 1993.

[Texte]

Senator Nolin pursued the question:

Le sénateur Nolin: Cette clause-là existait dans l'accord de libre-échange.

M. Rock: Oui, c'est cela.

Le sénateur Nolin: L'accord de libre-échange existait déjà le 15 décembre 1993 lorsque vous avez résilié les contrats.

Mr. Rock: I am aware generally of the issue.

Le sénateur Nolin: Vous ne l'avez pas examiné plus que cela?

Mr. Rock: I am not in a position to give you an opinion on it, no.

I understand, therefore, senator, that the issue was raised last month and the Attorney-General at that time had no firm legal opinion on it. Therefore, my purpose in coming before you today is to highlight to you that I think it is an issue which must be pursued. You should seek assurances from the Department of Justice regarding which treaty applies, and whether or not they believe the treaty fully complies with NAFTA.

You may also wish to hear from representatives of Lockheed and the Government of the United States. In any event, this issue is on the table, and it should be pursued further. It is a real issue given the headlines in the newspaper this morning.

Senator Lynch-Staunton: That is helpful and we must pursue that. National sovereignty is one thing. We are all chipping away as we enter into multilateral agreements. Everyone is operating on the same basis. The importance is to ensure the agreements are respected.

The U.S. is now ignoring the existence of the WTO because of its dispute with Japan. If they get away with it, it will be an excuse for others to sidestep provisions of agreements which they have signed.

Can the United States government in this case invoke the provisions of NAFTA or the FTA even if Lockheed were not interested in pursuing that road? If the affected party, in this case Lockheed, does not want to go to the domestic courts, must they have the United States on side before the agreements are invoked?

Mr. McIlroy: With respect to the FTA, senator, it is only the government of the United States who can invoke it.

With respect to the NAFTA, I should like to look at the definition of investor. It provides the right to invoke the dispute resolution provision by defining the term "investor".

Article 1139 defines "investor of a party" and it is the investor of a party who has the right to trigger the arbitration provision. It states:

...a Party, or state enterprise thereof, or a national or an enterprise of such Party, that seeks to make, is making or has made an investment.

[Translation]

Le sénateur Nolin poursuit:

Senator Nolin: That clause existed in the Free Trade Agreement.

Mr. Rock: Yes, that's right.

Senator Nolin: The free trade agreement was already in place on December 15, 1993, when you rescinded the contracts.

M. Rock: Je suis au courant de la question.

Senator Nolin: You have not looked into that any further?

M. Rock: Je ne suis pas en mesure de vous donner une opinion à ce sujet.

Je crois donc comprendre, sénateur, que la question a été soulevée le mois dernier et que le procureur général ne s'est pas prononcé avec certitude sur l'aspect juridique de la question. Par conséquent, je me retrouve ici aujourd'hui pour signaler une question qui, à mes yeux, devrait être étudiée. Vous devriez chercher à obtenir du ministère de la Justice des assurances quant à savoir lequel des traités s'applique, et déterminer si, selon lui, le projet est parfaitement conforme à l'ALÉNA.

Vous allez peut-être vouloir entendre des représentants de Lockheed et du gouvernement des États-Unis. De toute façon, cette question a été soulevée et elle mérite d'être approfondie. C'est une question vraiment importante, comme en témoignent les manchettes du journal de ce matin.

Le sénateur Lynch-Staunton: Cela est utile, et il nous faut l'étudier à fond. La souveraineté nationale est une chose. Chacun gruge de son côté tandis que ces accords multilatéraux se forment. Tout le monde part du même point. Ce qui est important, c'est de s'assurer que les accords sont respectés.

Les États-Unis font fi maintenant de l'existence de l'OMC en raison du différend qu'ils ont avec le Japon. S'ils réussissent à s'en tirer, cela en motivera d'autres à contourner les dispositions d'accords qu'ils ont signés.

Dans le cas qui nous occupe, le gouvernement des États-Unis peut-il évoquer les dispositions de l'ALÉNA ou de l'ALÉ même si Lockheed ne souhaite pas s'engager dans cette voie? Si la partie touchée, Lockheed, dans le cas qui nous occupe, ne veut pas se prévaloir des recours judiciaires au pays, doit-elle avoir les États-Unis de son côté pour invoquer les accords?

M. McIlroy: Sénateur, seul le gouvernement des États-Unis peut invoquer les dispositions de l'ALÉ.

Quant à l'ALÉNA, je regarderais la définition d'«investisseur» qui y est donnée. Elle prévoit le droit d'invoquer la disposition établissant le mécanisme de règlement des différends.

L'article 1139 définit le terme «investisseur d'une partie». Or, c'est l'investisseur d'une partie qui a le droit de demander l'arbitrage. L'article se lit comme suit:

[...] une Partie ou une entreprise d'État de cette Partie, ou un ressortissant ou une entreprise de cette Partie qui cherche à effectuer, effectue actuellement ou a effectué un investissement.

[Text]

Lockheed can proceed unilaterally, or the Government of the United States can proceed unilaterally without the consent of either. They each have independent rights of action.

Senator Lynch-Staunton: Therefore, the Government of United States, as was the case with the music channel, can use this as an extra stick without Lockheed knowing about it?

Mr. McIlroy: That is correct.

Senator Lynch-Staunton: I understand a question was asked regarding amendments proposed by the government side. Is your analysis here strictly limited to the original bill, or have you looked at the amendments also?

Mr. McIlroy: I have briefly looked at the amendments. If the amendments continue to deny the right of parties to seek compensation for lost profits, and I understand they do, then they would continue to violate the due process and compensation provisions of the FTA.

I understand that the amendments would allow compensation to be provided on a broader scale, but still not the full scale that I understand parties are able to go before the courts and claim except for this legislation.

Senator Lewis: In other words, it appears as if the American firms would be protected.

Mr. McIlroy: Yes. We would be in an ironic position where the Parliament of Canada was providing greater rights to non-Canadians than to Canadians.

Senator Lewis: It would confirm some people's feelings that we were sold out by the agreement.

Mr. McIlroy: I would prefer to not get into that.

Senator Lynch-Staunton: I do not know if we were sold out, but Canadian investors are anxious to see that these provisions apply when Chile enters into the NAFTA. What is advantageous to other parties is also advantageous to us in a similar situation in other countries. It is up to us to respect these agreements.

Senator Andreychuk: You have commented that NAFTA is in the interests of Canadian investment and the Canadian government because of the situation in Chile and the desire to protect our investments there. You have also pointed out the dilemma that this act provides a disparity between American and Canadian investors.

What will this do to investors in Canada? Will this erode their confidence in coming to Canada? We are increasingly more globalized, dependent upon transnationals and getting our fair share of both investment and trade.

Is this issue being studied? Is this act being watched? Is it the subject of comment in business or public sectors in the U.S.

[Traduction]

Lockheed peut procéder de façon unilatérale, et le gouvernement des États-Unis peut procéder de façon unilatérale, sans le consentement de l'autre. Chacun a le droit d'intenter une action.

Le sénateur Lynch-Staunton: Le gouvernement des États-Unis, comme cela a été le cas pour la chaîne de musique, peut donc s'en faire un outil supplémentaire, sans que Lockheed le sache?

M. McIlroy: Tout à fait.

Le sénateur Lynch-Staunton: Une question aurait été posée au sujet des modifications proposées par le gouvernement. Votre analyse se limite-t-elle au projet de loi dans sa version initiale ou avez-vous aussi étudié les modifications?

M. McIlroy: J'ai jeté un coup d'oeil sur les modifications. Si elles continuent à interdire le droit aux parties de réclamer une compensation pour profits non réalisés, et il paraît qu'elles le font, elles demeureraient contraires aux dispositions de l'ALÉ concernant l'application régulière de la loi et la compensation.

Si je comprends bien, les modifications autoriseraient la compensation sur une plus grande échelle, mais pas encore au point où, paraît-il, les parties pourraient le faire devant les tribunaux, si ce n'était de ce projet de loi.

Le sénateur Lewis: Autrement dit, il semblerait que les sociétés américaines sont protégées.

M. McIlroy: Oui. On se trouverait dans une situation paradoxale: le Parlement du Canada accorderait des droits plus importants aux étrangers qu'aux Canadiens.

Le sénateur Lewis: Cela confirmerait le sentiment qu'ont certaines personnes, soit que «l'on s'est fait avoir» en concluant cet accord.

M. McIlroy: J'aimerais mieux ne pas m'engager dans cette voie.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je ne sais pas si on s'est fait avoir, mais les investisseurs canadiens tiennent à ce que ces dispositions s'appliquent au Chili quand celui-ci adhèrera à l'ALÉNA. Ce qui est avantageux pour les autres parties est aussi avantageux pour nous, dans une situation semblable, dans les autres pays. Il nous appartient à nous de respecter ces accords.

Le sénateur Andreychuk: Vous avez fait remarquer que l'ALÉNA est dans l'intérêt des investisseurs canadiens et du gouvernement canadien en raison de la situation au Chili et de la volonté d'y protéger nos investissements. Vous avez aussi fait ressortir le dilemme qui découle de ce projet de loi, la disparité qu'il crée entre investisseurs américains et investisseurs canadiens.

Quels en seront les effets sur les investisseurs au Canada? Leur confiance sera-t-elle minée? Nous nous mondialisons de plus en plus, nous dépendons toujours plus de sociétés transnationales et de l'idée d'obtenir notre juste part des investissements et du commerce.

Cette question est-elle à l'étude? A-t-on l'oeil sur ce projet de loi? Fait-il l'objet d'observations dans le secteur des affaires ou

[Texte]

government, for example, or in American businesses? Is it important to them at this point?

Mr. McIlroy: My understanding is that the United States trade representative has received trade representations on this issue, and they are aware of it.

With respect to whether foreign investors are carefully watching this legislation, I honestly do not know. My experience with foreign investors is that one thing they have trouble with is uncertainty. Therefore, there has been a big push in the FTA as well as the NAFTA to provide greater certainty to investors.

As well, under the OECD, there are intense negotiations going on to provide investors with certainty regarding their investments so that if their investments are expropriated, which is a government's right, that they have some minimal procedural rights and rights of compensation.

Any investor will think carefully before they put that money down in a country where they are not sure whether a change in government could result in the expropriation of their assets without the right to compensation before an impartial tribunal.

Canada, by entering into the FTA and NAFTA, recognized that we were not only surrendering some of our national sovereignty, we were doing that in exchange for providing greater certainty to Canadian investors. I do not think it is any secret that, in the last decade, Canada has developed some successful exporters and international investors; they are approaching the Government of Canada requesting further protection.

I must state my bias. I am a big fan of the present Minister of International Trade and his strong support for NAFTA and his initiative to try to expand it into Latin America and other regions. It is good for Canada as we enter the global economy. We are a middle economy. We do not have a big army. We rely on rules and independent tribunals to enforce those rules to protect us when we get into disputes.

That is why we have signed the FTA, the NAFTA, and the WTO, and that is why we continue to sign treaties. As a country with 26 or 27 million people, we have to export to survive. We must invest abroad, and treaties provide us with the protection that we need in order to conduct those activities.

Le sénateur Nolin: Monsieur McIlroy, est-ce qu'il existe soit dans l'accord de libre-échange, soit dans l'accord du libre-échange nord américain, une clause non-obstant qu'une des parties signataires pourrait invoquer.

M. McIlroy: Pour éviter les obligations?

Le sénateur Nolin: Oui.

[Translation]

dans le secteur public, c'est-à-dire le gouvernement américain, par exemple, ou dans les entreprises américaines? Est-ce important pour eux au point où nous en sommes?

M. McIlroy: Des observations auraient été présentées au représentant au commerce des États-Unis à ce sujet. Ils en sont conscients.

Quant à savoir si les investisseurs étrangers surveillent la situation avec attention, pour être franc, je ne le sais tout simplement pas. Selon ce que je sais des investisseurs étrangers, l'incertitude leur cause des problèmes. Par conséquent, l'ALÉ et l'ALÉNA ont tous deux cherché à améliorer le degré de certitude que peuvent avoir les investisseurs.

De même, sous l'égide de l'OCDE, on négocie de façon intensive pour donner aux investisseurs le degré de certitude dont ils ont besoin au sujet de leurs investissements, pour veiller à ce qu'ils aient droit, si jamais leurs investissements sont expropriés, droit que les gouvernements ont, à un minimum de droits de procédure et de droits de compensation.

Tout investisseur y pensera à deux fois avant de placer son argent dans un pays où un changement de gouvernement pourrait donner lieu à une expropriation de ses actifs sans qu'il puisse se prévaloir d'une disposition de compensation devant un tribunal impartial.

Le Canada, en adhérant à l'ALÉ et à l'ALÉNA, reconnaît non seulement que nous renonçons à une partie de notre souveraineté nationale, mais aussi que nous le faisons en échange d'une plus grande certitude pour les investisseurs canadiens. Je crois qu'il n'y a rien de secret dans le fait que, depuis dix ans, le Canada a mis au point un programme fructueux pour ce qui touche les exportateurs et les investisseurs internationaux. On aborde le gouvernement du Canada pour demander une plus grande protection.

Je dois révéler mon préjugé. Je suis un partisan incondicional de l'actuel ministre du Commerce international, de l'appui solide qu'il manifeste à l'égard de l'ALÉNA et de ses efforts pour étendre celui-ci à l'Amérique latine et à d'autres régions. C'est bon pour le Canada à l'aube de l'économie mondiale. Nous avons, pour ainsi dire, une économie «intermédiaire». Nous n'avons pas une grosse armée. Nous comptons sur les règles et les tribunaux indépendants pour faire respecter les règles qui nous protègent en cas de différend.

Voilà pourquoi nous adhérons à l'ALÉ, à l'ALÉNA, à l'OMC, et voilà pourquoi nous continuons à signer des traités. Notre pays compte 26 ou 27 millions d'habitants: il nous faut exporter pour survivre. Nous devons investir à l'étranger, et les traités nous accordent la protection qu'il nous faut pour mieux exercer ces activités.

Senator Nolin: Mr. McIlroy, is there a notwithstanding clause in either the Free Trade Agreement or the North American Free Trade Agreement that the signatories could invoke?

Mr. McIlroy: To get out of their obligations?

Senator Nolin: Yes.

[Text]

M. McIlroy: C'est possible en ce qui concerne l'ALÉ que le gouvernement du Canada puisse dire que ce n'est pas applicable parce que c'était un achat public, un «government procurement.»

Mais cet argument n'existe pas, à mon avis en ce qui concerne l'ALÉNA. Parce que l'ALÉNA n'a pas donné une exclusion pour les achats publics. Cela veut dire que les achats du gouvernement du Canada sont soumis aux obligations du chapitre 11 de l'ALÉNA. Cela est clair.

Le président: Y-a-t-il d'autres questions? Sénateur Stanbury.

Senator Stanbury: Mr. McIlroy, thank you for your evidence. It most helpful to us.

I will not ask you to comment further on article 2203 of NAFTA which says the agreement does not enter into force until January 1, 1994. You have been asked that question. I disagree with your answer, but that is beside the point. There are a few areas where your perception of what we are talking about is important and with which I disagree.

The important question is investment. The definition of investment in the act, chapter 11, page 11-25, -24 and -25, is very full, but on page 11-25 it says that investment does not mean claims to money that arise solely from commercial contracts for the sale of goods or services.

Mr. McIlroy: Which article are you reading from?

Senator Stanbury: This is article 1139, the definition article. It is on page 11-23 of the agreement. It begins on page 11-23. On page 11-24, it has the definition of investment. That goes on over to page 11-25, and it is subsection (i) of that section.

...investment does not mean...claims to money that arise solely from...commercial contracts for the sale of goods or services by a national or enterprise in the territory of a Party to an enterprise in the territory of another Party...

It also does not mean:

...any other claims to money...

You have been talking about Lockheed and its shareholdings in a Canadian company. However, we are talking about the cancellation of contracts. If we are talking about investments that are affected by this bill, it is surely commercial contracts that are affected.

NAFTA clearly indicates that investment does not mean claims to money that arise solely from commercial contracts or other claims to money. The gist of Bill C-22 is the cancellation of contracts.

Mr. McIlroy: With due respect, I think you must read both subparagraphs (i) and (j) in the context of the closing words in the middle of page 11-25:

...that do not involve the kinds of interests set out in subparagraphs (a) through (h).

I specifically referred to subparagraph (h) in my presentation. It clearly states:

[Traduction]

Mr. McIlroy: It may be, in terms of the FTA, that the Government of Canada could say that it is not applicable because it was government procurement.

But in my opinion, that argument is not available for NAFTA. Because NAFTA does not provide an exception for government procurement. That means that Canadian government procurement is subject to the obligations in chapter 11 of NAFTA. That is clear.

The Chairman: Are there other questions? Senator Stanbury.

Le sénateur Stanbury: Monsieur McIlroy, merci d'être venu témoigner. Cela nous a beaucoup aidé.

Je ne vous demanderai pas de commenter davantage l'article 2203 de l'ALÉNA, où il est dit que l'accord n'entre pas en vigueur avant le 1^{er} janvier 1994. On vous a déjà posé cette question. Je ne suis pas d'accord avec votre réponse, mais cela n'a rien à voir. Sous quelques aspects de la question, votre perception est importante, bien que je ne sois pas d'accord.

Les investissements représentent la question importante. La définition qui en est donnée dans la loi, chapitre 11, pages 11-27, 11-26 et 11-27, est très étoffée, mais, à la page 11-28, il est dit que le terme ne désigne pas les créances découlant uniquement de contrats commerciaux pour la vente de produits ou de services.

M. McIlroy: Quel article lisez-vous?

Le sénateur Stanbury: L'article 1139, l'article sur les définitions. Il se trouve à la page 11-26 de l'accord. Il commence à la page 11-26. À la page 11-27, on trouve la définition du terme «investissement». Cette définition se poursuit à la page 11-28, à l'alinéa i):

[...] mais ne désigne pas... les créances découlant uniquement... de contrats commerciaux pour la vente de produits ou de services par un ressortissant ou une entreprise sur le territoire d'une Partie à une entreprise située sur le territoire d'une autre Partie...

Il en va de même pour:

... toute autre créance...

Vous parlez de la société Lockheed et des parts qu'elle détient dans une société canadienne. La question concerne toutefois l'annulation de contrats. Si vous parlez d'investissements qui sont touchés par ce projet de loi, ce sont à coup sûr les contrats commerciaux qui sont touchés.

L'ALÉNA affirme expressément que le terme «investissement» ne désigne pas les créances découlant uniquement de contrats commerciaux ni toute autre créance. L'essence du projet de loi C-22 concerne l'annulation de contrats.

M. McIlroy: Avec tout le respect que je vous dois, sénateur, je crois qu'il faut lire les alinéas i) et j) dans le contexte de ce qui y est dit à la fin, page 11-28:

... à l'exclusion des intérêts visé aux alinéas a) à h).

J'ai parlé expressément de l'alinéa h) dans mon exposé. Il est sans équivoque:

[Texte]

(h) interests arising from the commitment of capital or other resources in the territory of a Party —

which is what Lockheed did —

— to economic activity in such territory, such as under

(i) contracts involving the presence of an investor's property in the territory of the Party, including turnkey or construction contracts or concessions...

That is clearly what we are talking about, sir. I totally disagree with your interpretation of the term "investment".

In any event, neither you nor I will resolve this issue. I am suggesting to the committee that you seek a legal opinion as to whether this is an investment.

As I stated from the outset, I have not clearly examined any contracts that Lockheed may have. However, it is clear to me from what I have examined, which is the clear wording of the treaty, that the definition of "investment" is extremely broad.

You do not think the NAFTA applies. My answer would be, well, what does apply? The FTA clearly does not apply. It was suspended by an exchange of letters dated December 30, 1993. If you are saying that the NAFTA does not apply and the FTA does not apply, then I would respond that section 301 applies.

This is not a vacuum. There is a treaty and there are treaty obligations. I do not share the opinion that says Parliament can enact any legislation it wishes without reference to those treaty obligations. I want to be very clear about that.

Senator Stanbury: You suggest that we get legal opinions. We have a legal opinion. We will probably have other legal opinions.

Senator Lewis: But we are not a court.

Senator Stanbury: There might just be someone out there who agrees with me.

Mr. McIlroy: You can always find a lawyer to agree with you, senator.

Senator Nolin: Senator Stanbury just referred to the exemption. Can you tell us what that means?

Mr. McIlroy: There is an exhaustive definition of "investment" in Article 1139. It sets out eight categories of investment. The end of the provision states:

...but investment does not mean,

(i) claims to money that arise solely from

(i) commercial contracts for the sale of goods or services by a national or enterprise in the territory of a Party to an enterprise in the territory of another Party...

...that do not involve the kinds of interests set out subparagraphs (a) through (h)

[Translation]

h) les intérêts découlant de l'engagement de capitaux ou d'autres ressources sur le territoire d'une Partie...

c'est ce que Lockheed a fait...

...pour une activité économique exercée sur ce territoire, par exemple en raison:

(i) de contrats qui supposent la présence de biens de l'investisseur sur le territoire de la Partie, notamment des contrats clé en main, des contrats de construction ou des concessions...

Voilà précisément ce dont nous parlons, sénateur. Je suis tout à fait en désaccord avec votre interprétation du terme «investissement».

De toute façon, ni vous ni moi n'allons régler cette question. Je propose au comité de solliciter un avis juridique pour savoir s'il s'agit ici d'un investissement.

Comme je l'ai signalé au départ, je n'ai pas examiné à fond les contrats que Lockheed peut avoir conclus. Tout de même, ce que j'ai pu examiner, c'est-à-dire le libellé clair du traité, me fait voir clairement que la définition du terme «investissement» est extrêmement large.

Vous ne croyez pas que l'ALÉNA s'applique. Je répliquerais, eh bien, qu'est-ce qui s'applique? Il est clair que l'ALÉ ne s'applique pas. Il a été suspendu par correspondance le 30 décembre 1993. Si vous dites que l'ALÉNA ne s'applique pas et que l'ALÉ ne s'applique pas non plus, je dirais alors que l'article 301 s'applique.

Il n'y a pas de vide juridique ici. Il y a un traité et les obligations qui en découlent. Je ne suis pas d'accord avec l'avis selon lequel le Parlement peut adopter une loi s'il le souhaite sans égard aux obligations découlant d'un traité. Je veux être très clair sur ce point.

Le sénateur Stanbury: Vous proposez que nous cherchions à obtenir des avis juridiques. Nous avons déjà obtenu un avis juridique. Nous allons probablement en obtenir d'autres.

Le sénateur Lewis: Mais nous ne sommes pas un tribunal.

Le sénateur Stanbury: Il y a peut-être quelqu'un quelque part qui est d'accord avec moi.

M. McIlroy: Vous pouvez toujours trouver un avocat qui sera d'accord avec vous, sénateur.

Le sénateur Nolin: Le sénateur Stanbury vient de faire allusion à l'exemption. Pouvez-vous nous dire ce que cela veut dire?

M. McIlroy: L'article 1139 donne une définition exhaustive du terme «investissement». Il présente huit catégories d'investissement. À la fin, il y est dit que l'investissement

...ne désigne pas...

i) les créances découlant uniquement:

(i) de contrats commerciaux pour la vente de produits ou de services par un ressortissant ou une entreprise sur le territoire d'une Partie à une entreprise située sur le territoire d'une autre Partie...

... qui ne suppose pas le versement des intérêts visé aux alinéas a) à h)

[Text]

Senator Nolin: Give us an example.

Mr. McIlroy: Quite frankly, I would have difficulty giving you an example.

Senator Stanbury: Pearson Airport is an excellent example.

Mr. McIlroy: Again, Senator Stanbury, I think that Pearson Airport clearly falls within (a) to (h), specifically (e) and (j). As I said, we can all hire good lawyers to argue our cases for us.

I agree that this is an issue. I agree that I have not carefully examined the contracts, but I think it is an issue which merits further study.

Senator Stanbury: There is another word to which you are giving a dictionary definition which the courts have given a different definition, namely, "expropriation".

La Ferme Filiber Ltée (Plaintiff) v. *The Queen* (Defendant) is a Federal Court case. Mr. Justice Marceau rendered this decision in 1979. The important part of the judgment reads as follows:

An expropriation implies dispossession of the expropriated party and appropriation by the expropriating party; it necessarily requires a transfer of property or rights from one party to the other. There is nothing of that kind here. Defendant has not acquired anything belonging to the plaintiff.

An expropriation is not just a taking away of something in the sense that you mentioned; rather, it is a transfer of property or rights from one person to another. In this case, I would say that nothing is transferred to the federal government.

Mr. McIlroy: That argument in the 1979 case could, of course, be put before an arbitration panel. However, in the case of the American Country Music Television situation where the CRTC took a licence away from CMT and did not take the licence for itself, but then gave the licence to a Canadian company, New Country Network, there was no transfer from the American investor to the state. That clearly is being called an expropriation. It gives rise to retaliation lists and a lot of heated negotiations between private parties.

Senator Stanbury: But the question has not been settled legally.

Mr. McIlroy: The question has not been settled legally.

Senator Stanbury: It is pressure.

Mr. McIlroy: Let us be frank. If the Government of Canada wants to argue that Bill C-22 is not an expropriation, fine, it can argue that. However, if you stop any man in the street and explain to him what the bill does, common sense would dictate that someone had a contract one day, and the next day they did not. It was taken away from them. They were not allowed access

[Traduction]

Le sénateur Nolin: Donnez-nous un exemple.

M. McIlroy: Pour être franc, j'aurais de la difficulté à vous donner un exemple.

Le sénateur Stanbury: L'aéroport Pearson en est un excellent exemple.

M. McIlroy: Encore une fois, sénateur Stanbury, je crois que l'aéroport Pearson est clairement visé par les alinéas a) à h), précisément les alinéas e) et j). Comme je l'ai dit, nous pouvons tous engager un bon avocat pour plaider notre cause.

J'en conviens: il s'agit d'une question pertinente. J'en conviens: je n'ai pas étudié minutieusement les contrats, mais cela me paraît être une question qui mérite d'être étudiée davantage.

Le sénateur Stanbury: Il y a un autre terme auquel vous donniez une définition tirée d'un dictionnaire, mais que les tribunaux ont défini différemment, c'est-à-dire le terme «expropriation».

Dans l'arrêt *La Ferme Filiber Ltée* (plaignant) c. *La Reine* (défenderesse), de la Cour fédérale, le juge Marceau a rendu cette décision en 1979. La partie importante du jugement se lit comme suit:

L'expropriation suppose la dépossession de la partie expropriée et une appropriation de la part de la part expropriante. Elle suppose forcément le transfert d'un bien ou d'un droit d'une partie à l'autre. Il n'y a rien de cela dans l'affaire en l'espèce. La défenderesse n'a rien acquis qui aurait appartenu au plaignant.

Exproprier ne signifie pas seulement le fait d'enlever quelque chose, comme vous l'avez fait valoir. Plutôt, il s'agit d'un transfert de biens ou de droits d'une personne à l'autre. Dans le cas qui nous occupe, je dirais que rien n'a été transféré au gouvernement fédéral.

M. McIlroy: L'argument invoqué dans cette affaire en 1979 pourrait, bien sûr, être soumis à un groupe spécial d'arbitrage. Toutefois, dans le cas de la chaîne américaine Country Music Television, dont le CRTC a révoqué la licence non pas pour la reprendre lui-même, mais plutôt pour l'accorder à une entreprise canadienne, New Country Network, il n'y a pas eu de transfert de l'investisseur américain à l'État. On affirme expressément qu'il s'agit là d'une expropriation. Cela donne lieu à des mesures de rétorsion et à des négociations très énergiques entre des parties du secteur privé.

Le sénateur Stanbury: Mais la question n'a pas encore été réglée en droit.

M. McIlroy: La question n'a pas été réglée en droit.

Le sénateur Stanbury: Ce sont des pressions.

M. McIlroy: Soyons honnêtes. Si le gouvernement du Canada veut prétendre que le projet de loi C-22 ne constitue pas une expropriation, bon, il peut le faire. Tout de même, arrêtez n'importe qui dans la rue et expliquez-lui ce que fait le projet de loi: le bon sens dicterait que quelqu'un avait un contrat un jour, mais qu'il ne l'avait plus, le lendemain. On le lui a enlevé. Il n'a

[Texte]

to an independent tribunal, nor were they granted full compensation. That, I think, fulfils the term of expropriation.

I have not determined whether the case you cited has been considered by the Supreme Court of Canada, nor have I taken into account whether it has been considered by international arbitration panels which would be considering this issue.

However, as I said, the issue of whether Lockheed has the kind of contract that would give rise to rights is something that must be examined. As I stated from the outset, I have not looked at all the agreements.

Senator Stanbury: I must confess that I have not had a chance to do in-depth research, but I did find that case. It is certainly extant. The anthologies — or whatever we call them in law — indicate that this is law.

Mr. McIlroy: It certainly is not binding on an international trade and arbitration panel, senator.

Senator Stanbury: We have been told time after time that there is a difference between Canadian constitutional law and the content of international agreements. I am not sure what the import of that is with respect to this particular act.

Mr. McIlroy: As I stated in my presentation, the NAFTA specifically requires the arbitration panel to consider international arbitration rules. I am referring again to page 12, the rules of the International Centre for Settlement of Investment Disputes, as well as the additional facility rules of the ICSID. Therefore, in further considering this issue, you may wish to determine whether those rules or any of the past practice of those rules, including the UNCITRAL Arbitration Rules which Canada has been involved in as well, deal with the definition of "appropriation" and whether they share the interpretation of that 1979 Federal Court decision. Again, I have no quick response to that, but it is an issue that should be carefully studied.

Senator Stanbury: In terms of what is binding and how it is binding and what effect it may have, there is a disposition procedure that is provided by NAFTA. It is assumed that there will be situations where legislation or other actions will be thought offensive, and something will be done about it. There is a provision that the other party may develop some type of sanctions to respond to something of that kind.

The Canadian government, under NAFTA or the FTA, is only required to give national treatment to foreign companies. It may be that the government would be willing to accept whatever penalty is imposed for an action which others may regard as offensive under NAFTA. If they are prepared to accept such penalties, then why should they not pass this act? You mentioned the opinion of any man on the street in defining expropriation. I

[Translation]

pas eu droit de recourir à un tribunal indépendant pour régler la question, ni encore d'obtenir une compensation intégrale. À mes yeux, cela correspond à de l'expropriation.

Je ne sais pas si la décision que vous avez citée a été soumise à la Cour suprême du Canada, ni si elle a été soumise à des groupes spéciaux internationaux d'arbitrage.

Tout de même, comme je l'ai dit, il faut déterminer si Lockheed possédait le genre de contrat qui donne lieu à certains droits. Comme je l'ai fait remarquer au départ, je n'ai pas étudié tous les accords.

Le sénateur Stanbury: Je dois admettre que je n'ai pas eu l'occasion de faire des recherches approfondies, mais j'ai tout de même trouvé un arrêt. Il en existe effectivement un. Les recueils (ou je ne sais trop comment on les appelle en droit) montrent qu'il fait jurisprudence.

M. McIlroy: Cela ne lie certainement pas un groupe spécial d'arbitrage travaillant dans le secteur du commerce international, sénateur.

Le sénateur Stanbury: On nous répète toujours qu'il y a une différence entre le droit constitutionnel canadien et la teneur d'accords internationaux. Je ne suis pas certain de l'importance que cela peut prendre dans le cas particulier de cette loi.

M. McIlroy: Comme je l'ai fait remarquer au cours de mon exposé, il est expressément dit dans l'ALÉNA que le groupe spécial d'arbitrage doit tenir compte des règles de l'arbitrage international. Je vous renvoie encore une fois à la page 14 du mémoire, qui énonce les règles du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements de même que le Règlement du mécanisme supplémentaire du CIRDI. Par conséquent, en étudiant la question plus à fond, vous allez peut-être vouloir déterminer si ces règles ou tout usage antérieur lié à ces règles, y compris le Règlement d'arbitrage de la CNUDCI, auquel le Canada a aussi été lié, donnent une définition du terme «appropriation» et si celle-ci cadre avec celle donnée dans l'arrêt de la Cour fédérale en 1979. Encore une fois, je ne saurais répondre tout de go à cette question, mais il s'agit d'un point qui mérite d'être étudié plus à fond.

Le sénateur Stanbury: Pour connaître les règles exécutoires, pour savoir comment elles s'appliquent et pour connaître les effets qu'elles peuvent produire, l'ALÉNA prévoit un processus décisionnel. Il est présumé qu'il y aura des cas où une loi ou une autre mesure se révélera répréhensible, et que le problème sera réglé. Selon ce qui est prévu, la partie lésée pourra prévoir des sanctions quelconques dans le contexte.

Selon l'ALÉNA et l'ALÉ, le gouvernement canadien n'est tenu que d'accorder un traitement national aux entreprises étrangères. Il se peut que le gouvernement soit prêt à accepter toute sanction qui pourrait lui être imposée pour avoir adopté une mesure que d'autres estiment contraire à l'ALÉNA. S'il est prêt à accepter de telles sanctions, pourquoi ne pas adopter ce projet de loi? Vous avez parlé de l'avis que donnerait n'importe qui concernant la

[Text]

would say that any man on the streets of Toronto would say, "Pass Bill C-22 and do it fast."

Mr. McIlroy: I will not get into that debate, but I do not agree with your statement that Canada merely must provide national treatment. As long as we can expropriate from Canadians without due process or compensation, we can do it to the Americans also.

The provisions of both article 1605 and article 1110 specify four conditions which must be met. One of which, as you mentioned, is that it must be done on a non-discriminatory basis. But, also, the due process of law and compensation provisions are imposed, and those must be met.

I totally agree with you that the Government of Canada can breach any international trade obligation it wishes, but it must be prepared to pay the price. Similarly, if you and I have a contract and I breach that contract, I have the right to breach that contract but I must be prepared to pay the price.

I am trying to ensure that, before Bill C-22 is passed, the degree of exposure to risk regarding retaliation from both private investors in the United States and the government of the United States is fully appreciated. I think it is a real risk. Anyone who comes before you and says that Canada will have no problems under its international trade obligations with the United States is whistling in the graveyard.

You cannot make that assumption. It is incumbent on those who will be involved in enacting this legislation to be sure of all the facts that are out there. This is a fact.

Senator Lynch-Staunton: Can I ask Senator Stanbury to confirm whether I heard him correctly state that the government of Canada would pass Bill C-22 in its original form — or would have — knowing that it was violating international agreements because it was ready to pay the penalty for so doing? Is that what I heard?

Senator Stanbury: What you heard was an attempt to deal with the possibilities. Of course, the minister has already been here and said that he believes this bill is not —

Senator Lynch-Staunton: He did not say that. I am addressing my question to you — and I hope that it does not go beyond this room. You said that Canada would knowingly violate an international agreement and be ready to pay the penalty, namely, to suffer a black eye in front of the world?

Senator Stanbury: From time to time, Canada passes legislation in which one or all of us can find a weakness but which is satisfactory to the House of Commons. Such legislation may well offend some rules in some agreements or treaty. But when that offence occurs, Canada will suffer the consequences.

Senator Lynch-Staunton: Are you willing to take that risk?

[Traduction]

définition de l'expropriation. Je dirais que n'importe quel homme que vous arrêtez dans la rue, à Toronto, dirait: «Adoptez le projet de loi C-22 au plus vite».

M. McIlroy: Je ne m'engagerai pas dans ce débat, mais je dois dire que je suis en désaccord avec vous quand vous dites que le Canada doit seulement accorder un traitement national. Tant que nous pouvons exproprier les biens des Canadiens en faisant fi des dispositions concernant l'application régulière de la loi et la compensation, nous pouvons le faire aux Américains aussi.

L'article 1605 et l'article 1110 précisent tous deux les quatre conditions qu'il faut respecter. Entre autres, comme vous l'avez fait remarquer, cela doit se faire sans discrimination. On impose aussi des dispositions concernant l'application régulière de la loi et la compensation, dispositions qui doivent être respectées.

Je suis parfaitement d'accord avec vous quand vous dites que le gouvernement du Canada peut violer à son gré toute obligation internationale en matière de commerce, mais il doit être prêt à en payer le prix. De même, si nous avons signé un contrat, vous et moi, et que je ne respecte pas ce contrat, j'ai le droit de le faire, mais je dois être prêt à en payer le prix.

J'essaie de m'assurer que l'on comprend tout à fait, avant que le projet de loi C-22 ne soit adopté, le degré d'exposition au risque de mesures de rétorsion de la part des investisseurs privés aux États-Unis et du gouvernement des États-Unis. Il s'agit d'un risque réel à mes yeux. Celui qui vous dira que les obligations internationales du Canada en matière de commerce ne lui causeront aucun problème avec les États-Unis ne fait que crâner.

On ne peut se permettre cette présomption. Il appartient à ceux qui doivent décider d'adopter ou non ce projet de loi de s'assurer que tous les faits sont connus. C'est indiscutable.

Le sénateur Lynch-Staunton: Puis-je demander au sénateur Stanbury de me dire s'il a bel et bien affirmé que le gouvernement du Canada adopterait le projet de loi C-22 sous sa forme initiale (ou qu'il l'aurait fait) en sachant qu'il viole des accords internationaux parce qu'il serait prêt à en payer le prix? Est-ce bien ce que j'ai entendu?

Le sénateur Stanbury: J'essayais seulement d'évoquer les possibilités. Bien sûr, le ministre a déjà comparu ici et affirmé que, selon lui, le projet de loi ne...

Le sénateur Lynch-Staunton: Il n'a pas dit cela. Je vous pose la question, à vous, et j'espère que cela restera entre nous. Vous avez affirmé que le Canada violerait en connaissance de cause un accord international et qu'il serait prêt à en payer le prix, c'est-à-dire accepter ce coup porté à sa réputation devant le monde entier?

Le sénateur Stanbury: De temps en temps, le Canada adopte une loi qui peut comporter une faiblesse, selon l'un d'entre nous ou chacun d'entre nous, mais qui se révèle à la satisfaction de la Chambre des communes. Les lois de ce genre peuvent bien contrevenir à certaines règles dans certains accords ou certains traités. À ce moment-là, le Canada en subit les conséquences.

Le sénateur Lynch-Staunton: Êtes-vous prêt à courir ce risque?

[Texte]

Senator Stanbury: No, I am not willing to take that risk.

Senator Lynch-Staunton: Then why bring it up? You just make a mockery of our signature.

Senator Stanbury: Of course not. This is not a concern as far as this bill where we have excellent evidence that it is legal, constitutional and not offensive to international agreements.

Senator Lynch-Staunton: I have not heard that evidence yet, but I am not privy to your caucus discussions.

Senator Neiman: Senator Stanbury cited a judicial definition of "expropriation". Mr. McIlroy used the example where the licence of a country music station was not renewed.

Mr. McIlroy: The licence was granted, and later it was cancelled.

Senator Neiman: Your argument was that they took that licence and handed it to a station in Canada. My argument is, Mr. McIlroy, that, in order to do so, they must have regained possession. In other words, they expropriated the licence, held possession of it; that is the only way they could award it to another station. It was not one going from "A" to "C"; it had to come back to the state. That is a true expropriation if you want to use that argument.

Mr. McIlroy: I have not followed all the litigation in this area, but does Bill C-22 just cancel the contracts? Do they disappear and then no one runs the Pearson airports? Someone runs the airports, do they not? Therefore, some contractual arrangements will have to be made to run those airports, whether it is with a state enterprise or with private parties.

I do not want to make too much of a point regarding the 1979 Federal Court decision that Senator Stanbury cited. I am simply stating that you may want to get Lockheed before you and ask what kind of investment they had. Ask whether you consider it to have been expropriated. They may argue that it was; they may argue that it was not. It is still an issue.

The term "expropriation", with all due respect to Senator Stanbury, has been defined in other fora as well. Those definitions should be carefully considered by your committee.

Senator Neiman: I agree with that, but I was having difficulty with that particular example.

Mr. McIlroy: I think "expropriation" is in the eye of the "expropriatee".

Le sénateur Nolin: M. McIlroy, pouvez-vous expliquer succinctement au comité quels sont les règles de conflits entre une loi nationale et un traité lorsqu'il y a un conflit entre les deux, que ce soit la loi ou la jurisprudence née de cette loi nationale?

[Translation]

Le sénateur Stanbury: Non, je ne suis pas prêt à courir ce risque.

Le sénateur Lynch-Staunton: Pourquoi soulever la question alors? Vous ne faites que vous moquer de notre signature.

Le sénateur Stanbury: Absolument pas. Ce n'est pas un problème dans la mesure où, selon les excellents avis juridiques et constitutionnels qui nous ont été donnés, ce projet de loi ne contrevient pas aux accords internationaux.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je n'ai pas encore eu droit à ces arguments, mais je n'ai pas accès aux discussions que vous avez en caucus.

Le sénateur Neiman: Le sénateur Stanbury a cité une définition judiciaire du terme «expropriation». M. McIlroy a évoqué l'exemple d'une licence d'une chaîne de musique country qui n'a pas été renouvelée.

M. McIlroy: La licence a été accordée, puis révoquée.

Le sénateur Neiman: Vous prétendez qu'on a retiré cette licence à la chaîne américaine pour la remettre à une chaîne au Canada. Je vous dirais, monsieur McIlroy, que pour faire cela, il aurait fallu reprendre possession de la licence. Autrement dit, exproprier la licence, en avoir possession. Ce serait la seule façon de l'accorder à une autre chaîne. La licence ne pouvait passer de «A» à «C»: il fallait qu'elle revienne à l'État. Voilà une véritable expropriation, si vous voulez invoquer cet argument.

M. McIlroy: Je ne suis pas au courant de tous les litiges à cet égard, mais le projet de loi C-22 a-t-il seulement pour effet d'annuler les contrats? Faut-il croire que les contrats disparaissent et que plus personne n'exploite l'aéroport Pearson? Il y a quelqu'un qui continue à exploiter l'aéroport, n'est-ce pas? Par conséquent, il faudra prévoir certains accords contractuels pour l'exploitation de ces aéroports, qu'il s'agisse d'une entreprise d'État ou de sociétés du secteur privé.

Je ne veux pas trop insister sur une décision que la Cour fédérale a rendue en 1979, c'est-à-dire celle que le sénateur Stanbury a évoquée. J'affirme simplement que vous allez peut-être vouloir inviter la société Lockheed à comparaître pour vous parler de la nature des investissements qu'elle avait dans l'affaire. Cherchez à savoir si cela est considéré comme une expropriation. La société Lockheed pourra prétendre que c'est le cas, mais pas forcément. La question reste à régler.

Le terme «expropriation», avec tout le respect que je vous dois, sénateur Stanbury, a également été défini ailleurs. Votre comité devrait examiner soigneusement les définitions en question.

Le sénateur Neiman: Je suis d'accord avec cela, mais l'exemple particulier que vous utilisez me pose problème.

M. McIlroy: Allez donc dire à celui qui est victime de la mesure qu'il ne s'agit pas d'une expropriation.

Senator Nolin: Mr. McIlroy, can you explain briefly to the committee what the rules are for conflicts between a national law and a treaty when there is a conflict between the two, whether it be the statute or the case law under that national law?

[Text]

M. McIlroy: Mais habituellement, si la législation est claire, d'après moi, il y aurait une décision devant la Cour Suprême concernant le maïs des États-Unis et en ce qui concerne l'interprétation d'une législation canadienne.

Si la législation est claire, habituellement la Cour interprète la législation. S'il faut des clarifications, si la législation n'est pas claire, la Cour peut examiner des traités pour avoir des éclaircissements.

Mais la question à savoir si le Bill C-22 est contre le traité, ce n'est pas les Cours domestiques canadiennes qui auront à décider de cette question. Ce sera des panels d'arbitrage envisagés sur ces traités.

Comme le sénateur Stanbury a dit, le gouvernement du Canada, comme le gouvernement des États-Unis peut finaliser des législations pour prendre des actions qui sont contre les traités. La seule chose c'est que l'autre côté a le droit de poursuivre et d'obtenir une compensation ou de faire les représailles. Mais un état souverain peut faire tout ce qu'il veut après que l'on ait signé un contrat, comme moi je peux faire tout ce que je veux, mais je dois payer. Mais c'est la façon la plus simple que je puisse répondre à votre question.

Le sénateur Nolin: Donc une loi nationale comparée au texte d'un traité... il pourrait y avoir contradiction mais le traité l'emporterait?

M. McIlroy: Le traité l'emporterait dans un arbitrage international. Une décision arbitrale pourrait dire au Canada: ou vous arrêtez d'appliquer le Bill C-22 à Lockheed USA ou vous payez Lockheed USA. C'est à vous de décider.

Le gouvernement a le pouvoir de mettre en vigueur la législation du Bill C-22, mais c'est possible qu'on ait à payer un prix. Ce qui est très important, c'est qu'il y a possibilité que le gouvernement du Canada doit payer les investisseurs étrangers mais pas les investisseurs canadiens. Et à mon avis, cela est un point très important.

Le président: C'est parce que l'arbitrage est reconnu dans le traité que le Canada a signé. À ce moment-là, ce sont les tribunaux d'arbitrage qui vont avoir le dernier mot.

Le sénateur Nolin: C'est ce que j'en conclue de la réponse du témoin. Autrement dit, le traité établi un cadre de règlement des conflits de l'application de ce traité et les pays qui ont adhéré à ce traité s'obligent à respecter ces règles de règlements de conflits.

Maintenant, le pays peut toujours dire, si je comprends bien, je ne respecte pas et voici la loi ou ma décision parlementaire de ne pas le faire. Cela reste une décision hypothétique.

Le sénateur Beaudoin: Oui, cela est autre chose.

Senator Lewis: Mr. McIlroy, I was puzzled by a matter when I looked at these agreements some time ago. There was some discussion earlier as to the meaning of "investment". In your brief you deal with Article 1139 which states that an "investor of a Party" means:.... "I presume the party is a state, is it not?"

Mr. McIlroy: Yes.

[Traduction]

Mr. McIlroy: But normally, if the legislation is clear, in my view, there was a decision by the Supreme Court concerning United States corn, in respect of the construction of the Canadian legislation.

If the legislation is clear, normally the Court will construe the legislation. If clarification is required, if the legislation is not clear, the Court may examine treaties to get clarification.

But the question of whether Bill C-22 is contrary to the treaty will not be put to Canada's national courts. It will be put to the arbitration panels contemplated in the treaties.

As Senator Stanbury said, the Government of Canada, like the Government of the United States, may finalize legislation to take action that is contrary to the treaties. The only thing is that the other side is entitled to bring action and obtain compensation or undertake reprisals. But a sovereign state may do anything it wants after it has signed a contract, just as I myself can do anything I want, but I have to pay. But that is the simplest way I can answer your question.

Senator Nolin: So a national law, compared to the text of a treaty... there may be an inconsistency, but the treaty would prevail?

Mr. McIlroy: The treaty would prevail in an international arbitration. An arbitration decision might tell Canada: either you stop applying Bill C-22 to Lockheed USA or you pay Lockheed USA. It is up to you to decide.

The government has the power to implement the legislation in Bill C-22, but it may have to pay a price. What is very important, is that there is a possibility that the Government of Canada will have to pay the foreign investors, but not the Canadian investors. And in my view, that is a very important point.

The Chairman: That is because arbitration is recognized in the treaty that Canada signed. At that point, the arbitration tribunals will have the last word.

Senator Nolin: That is what I conclude from the witness's answer. In other words, the treaty establishes a framework for resolving disputes in the application of the treaty, and the countries that have acceded to the treaty bind themselves to comply with these rules for dispute resolution.

Now, if I understand it properly, the country can always say: I shall not comply, and here is the statute, or my parliamentary decision not to do it. That is still a hypothetical decision.

Senator Beaudoin: Yes, that is another matter.

Le sénateur Lewis: Monsieur McIlroy, il y a quelque chose qui m'a dérouté quand j'ai examiné ces accords il y a quelque temps. On a discuté plus tôt du sens du terme «investissement». Dans votre mémoire, vous évoquez l'article 1139, selon lequel l'«investisseur d'une Partie» désigne: ... Puis-je présumer que la partie en question est un État?

M. McIlroy: Oui.

[Texte]

Senator Lewis: It goes on:

— or state enterprise thereof, or a national or an enterprise of such Party—

That seems to imply that what they are really talking about is a state enterprise.

Mr. McIlroy: No, sir.

Senator Lewis: Does the word “national” not mean a national of that state, that is a person?

Mr. McIlroy: What you are referring to, senator, is found in the general definition provisions of Article 201 of NAFTA which states that national means a natural person, who is a citizen or permanent resident of a party, and any other natural person referred to in Annex 201.1.

“Person” means a natural person, that is, someone like you or I, or an enterprise.

“Enterprise” means any entity constituted or organized under applicable law whether or not for profit and whether privately-owned — which is the point you are getting at, Senator Lewis — or governmentally owned, including any corporation, trust, partnership, sole proprietorship, joint venture or other association.

Therefore, Lockheed, being a privately-owned corporation, would be an enterprise, therefore it would be a person, and therefore it would be a national.

The Chairman: I wish to thank you very much, Mr. McIlroy.

You have presented one aspect that has not been studied before, at least to the extent that we have delved into it today.

Il est proposé par l'honorable sénateur Nolin que, conformément à l'article 103 du Règlement, une indemnité raisonnable pour frais de déplacement et de séjour soit versée à monsieur James McIlroy, sur demande.

Senator Lewis: At the last meeting of the committee, there was a suggestion that the Minister of Justice would be writing you a letter, Mr. Chairman, addressing some concerns that have been expressed in the committee. Has it been received?

Senator Lynch-Staunton: I think he said he was willing to address some of the concerns raised by Professor Monahan.

The Chairman: There has been no reply received as yet. There is no doubt that the Minister of Justice is welcome to appear before this committee.

Senator Lewis: I presume we will give Mr. Von Finckenstein an opportunity to address us at some time.

The Chairman: We will hear him, with great pleasure. However, the timing is up to the committee.

Senator Lynch-Staunton: I was not aware of other witnesses waiting in the wings.

[Translation]

Le sénateur Lewis: On poursuit:

[...] ou une entreprise d'État de cette Partie, ou un ressortissant ou une entreprise de cette Partie [...]

Cela semble laisser entendre qu'il s'agit en vérité d'une entreprise d'État.

M. McIlroy: Non, sénateur.

Le sénateur Lewis: Le terme «ressortissant» ne renvoie-t-il pas à un ressortissant de cet État, c'est-à-dire une personne?

M. McIlroy: La chose à laquelle vous faites allusion, sénateur, se trouve dans les définitions générales données à l'article 201 de l'ALÉNA, où il est dit que le terme «ressortissant» désigne une personne physique qui est un citoyen ou un résident permanent d'une Partie, ainsi que toute autre personne physique visée à l'annexe 201.1.

Par «personne», on entend une personne physique, c'est-à-dire quelqu'un comme vous ou moi, ou encore une entreprise.

«Entreprise» désigne toute entité constituée et organisée légalement, à des fins lucratives ou non, et possédée par le secteur privé (et c'est là où vous voulez en venir, sénateur Lewis) ou le secteur public, y compris toute société, fiducie, société de personnes, entreprise individuelle, coentreprise, ou autre association.

Par conséquent, comme Lockheed est une société appartenant à des intérêts privés, elle serait considérée comme une entreprise, donc comme une personne, donc comme un ressortissant.

Le président: Merci beaucoup, monsieur McIlroy.

Vous avez présenté un aspect de la question qui n'a pas encore été étudié, du moins au point où nous l'avons étudié aujourd'hui.

It is proposed by the Honourable Senator Nolin that, under section 103 of the rules, reasonable compensation for travelling and lodging expenses be paid to James McIlroy, on request.

Le sénateur Lewis: À la dernière réunion du comité, on a proposé que le ministre de la Justice vous adresse une lettre, monsieur le président, au sujet de certaines des préoccupations que le comité a formulées. Cette lettre nous est-elle parvenue?

Le sénateur Lynch-Staunton: Je crois qu'il a dit qu'il était prêt à discuter de certaines des préoccupations que le professeur Monahan avait soulevées.

Le président: Nous n'avons toujours pas reçu de réponse. Il ne fait aucun doute que le ministre de la Justice est le bienvenu ici.

Le sénateur Lewis: Je présume que nous allons donner à M. Von Finckenstein l'occasion de nous parler, à un moment donné.

Le président: Nous allons être très heureux de l'entendre. Toutefois, il appartient au comité de décider du moment.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je ne savais pas qu'il y a d'autres témoins qui attendent.

[Text]

The Chairman: This committee will meet next week. There is no doubt that we are overworked.

We may either hear him right away, tomorrow morning or next week.

Le sénateur Bacon : Est-ce qu'il va être possible de planifier à l'avance les travaux du comité pendant la période estivale?

Le président : Pour la période estivale, d'après moi, cela va être très simple. On va siéger la semaine prochaine. On a eu un comité directeur hier et on ne planifie aucune séance pour les mois de juillet et d'août. On va continuer en septembre l'étude du projet de loi sur les armes à feu, le projet de loi C-68.

Le sénateur Bacon : Pourquoi en septembre ?

Le président : Parce que l'on considère que l'on ne peut pas finir dans une semaine ou deux, alors cela ne donne rien de venir au début de juillet.

Le sénateur Bacon : Cela donne deux mois.

Le président : Oui, mais on ne pourra certainement pas accuser le comité des Affaires juridiques et constitutionnelles, de ne pas siéger. Je vous dis que depuis un an et demi, on n'a pas arrêté souvent.

Les membres du comité décideront mais d'après moi, la proposition du sénateur Lewis était que l'on siège deux semaines en juillet, personnellement je ne m'oppose pas à cela, mais c'était dans l'optique où l'on finirait le projet de loi C-68, concernant les armes à feu. Avec le nombre de témoins qui ont demandé d'être entendus, je ne peux pas voir comment on peut régler cela en deux semaines.

La semaine prochaine nous recevrons le ministre de la Justice, les officiers du ministère de la Justice ainsi que deux organisations juives qui témoigneront à l'étude du projet de loi C-41.

Pour ce qui est du projet de loi C-68, concernant les armes à feu, on a des témoins qui vont comparaître la semaine prochaine mercredi et jeudi. Il y a beaucoup de témoins pour le projet de loi C-68, qui ne sont pas prêts à venir tout de suite.

The Chairman: They are asking for time to prepare before they appear.

If we could dispose of the gun control bill within two or three weeks, sitting in July would be worthwhile. However, all indications are to the contrary.

Senator Stanbury: Mr. Chairman, I appreciate that you may have many people wishing to give evidence on any of these major bills with an emotional content. In the past, we have tried to identify various groups which represent a category of people and we have tried to ensure that the representations are balanced. That can be difficult for the steering committee, but Ms Lank has helped us before in that respect. The last gun control bill in 1992 was a good example.

[Traduction]

Le président: Le comité se réunira à nouveau la semaine prochaine. Il ne fait aucun doute que nous sommes débordés.

Nous pouvons entendre son témoignage tout de suite, demain matin ou la semaine prochaine.

Senator Bacon: Is it going to be possible to plan the committee's work during the summer in advance?

The Chairman: For the summer, in my view, it will be very simple. We are going to sit next week. We had a steering committee meeting yesterday and we are not planning to sit in July and August. In September we shall continue studying the firearms bill, Bill C-68.

Senator Bacon: Why in September?

The Chairman: Because we don't think that we can finish it in a week or two, and so there would be no point going into the beginning of July.

Senator Bacon: That gives us two months.

The Chairman: Yes, but certainly no one can accuse the Legal and Constitutional Affairs Committee of not sitting. I would say that in the last year and a half we have not stopped very often.

The decision will be made by the Committee members, but in my view, Senator Lewis's proposal was that we sit for two weeks in July, personally, I am not opposed to that, but it was from the point of view that we would finish Bill C-68, concerning firearms. With the number of witnesses who have asked to be heard, I cannot see how we can resolve that in two weeks.

Next week we will hear the Minister of Justice, officials of the Department of Justice and two Jewish organizations who will testify concerning Bill C-41.

As for Bill C-68, concerning firearms, we have witnesses who will be appearing next week on Wednesday and Thursday. There are a lot of witnesses for Bill C-68, who are not prepared to come right away.

Le président: Ils demandent à avoir du temps pour se préparer avant de comparaître.

Si nous pouvions régler le cas du projet de loi sur le contrôle des armes à feu en deux ou trois semaines, il vaudrait la peine de siéger en juillet. Toutefois, tous les signes semblent faire croire au contraire.

Le sénateur Stanbury: Monsieur le président, je comprends qu'il puisse y avoir un grand nombre de personnes qui veulent venir témoigner à propos de ces gros projets de loi qui suscitent une réaction émotive. Par le passé, nous avons essayé d'identifier divers groupes qui représentent une catégorie de personnes, et nous avons essayé de nous assurer que les représentations sont bien équilibrées. C'est une tâche que peut se révéler difficile pour le comité directeur, mais Mme Lank nous a déjà aidés en ce sens. Le dernier projet de loi sur le contrôle des armes à feu, qui remonte à 1992, en est un bon exemple.

[Texte]

The steering committee must exercise some discretion in determining how many witnesses are needed to express the opposing opinions.

The Chairman: The steering committee will have to choose. It is impossible to hear everybody.

There is a precedent. Last year we sat in the first week of July on Bill C-22. We made amendments right away and sent them to the House of Commons. Those amendments were not considered before the middle of September. They came back to the Senate and then to the committee. We did not sit during the summer, except for the first week of July.

We will begin our study of the gun control bill next week with the minister and some witnesses. We will not hear witnesses all summer.

We must consider at least three points in the gun control: search and seizure; the question of the administration of justice and spending by the provinces; and the question of aboriginal rights and rights under section 35 of the Constitution Act of 1982. The rest of the bill is a question of policy. I do not say that the bill is illegal or unconstitutional; merely that we will consider those three areas.

If you disagree with the steering committee decision and wish us to meet again, we can do so.

We intend to finish Bill C-41 next Tuesday. We will hear witnesses. I cannot see any problem with that bill from a legal or constitutional point of view.

Bill C-37 is finished. It is in the third reading now. I thank Senators Pearson, Bacon and Andreychuk for their excellent contributions.

Senator Lynch-Staunton: We met with Minister Rock yesterday for a presentation on Bill C-68. He is aware of the committee's intentions to sit for one or two weeks now and come back in September. He is not disturbed by that on the assumption that we will report in good time before certain dates kick in. It would be good to complete the bill some time after Labour Day to coincide with the reconvening of Parliament.

The Chairman: To clarify, we will meet next week but not in the first week of July. The Department of Justice and the Minister of Justice may appear on Bill C-22.

We will adjourn to Tuesday at ten o'clock.

The committee adjourned.

[Translation]

Le comité directeur doit faire preuve de discernement en déterminant combien de témoins il faut convoquer pour entendre des points de vue divergents.

Le président: Le comité directeur devra choisir. Il est impossible d'entendre tout le monde.

Il y a un précédent. L'an dernier, nous avons siégé au cours de la première semaine du mois de juillet pour étudier le projet de loi C-22. Nous avons immédiatement apporté des modifications pour les remettre à la Chambre des communes. Les modifications en question n'ont pas été étudiées avant la mi-septembre. Elles sont revenues au Sénat, puis au comité. Nous n'avons pas siégé durant l'été, sauf au cours de la première semaine de juillet.

Nous allons commencer notre étude du projet de loi sur le contrôle des armes à feu la semaine prochaine, en présence du ministre et de certains témoins. Nous n'allons pas accueillir des témoins pendant tout l'été.

Nous devons envisager trois questions au moins en rapport avec le contrôle des armes à feu: les mandats, perquisitions et saisies; la question de l'administration de la justice et des dépenses des provinces; et la question des droits des autochtones et des droits prévus à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. Le reste du projet de loi relève des politiques gouvernementales. Je ne dis pas qu'il est illégal ou inconstitutionnel, je dis seulement qu'il nous faudra étudier ces trois questions.

Si vous êtes en désaccord avec la décision du comité directeur et souhaitez que le comité se réunisse à nouveau, nous pouvons le faire.

Nous avons l'intention de terminer nos travaux sur le projet de loi C-41 mardi prochain. Nous allons entendre des témoins. Ce projet de loi ne me pose aucun problème du point de vue juridique ou constitutionnel.

Les travaux sur le projet de loi C-37 sont complets. Le projet de loi est actuellement en troisième lecture. Je remercie les sénateurs Pearson, Bacon et Andreychuk de l'excellente contribution qu'elles ont apportée à l'exercice.

Le sénateur Lynch-Staunton: Nous avons rencontré le ministre, M. Rock, hier à l'occasion d'un exposé sur le projet de loi C-68. Il sait que le comité a l'intention de siéger pendant une semaine ou deux encore pour revenir en septembre. Cela ne le tracasse pas, car il présume que nous allons faire rapport bien à temps, avant certaines dates. Il serait bon d'achever les travaux sur le projet de loi à un moment donné après la fête du Travail, pour que cela coïncide avec la reprise des travaux au Parlement.

Le président: Pour être plus précis, nous allons nous réunir la semaine prochaine, mais pas au cours de la première semaine de juillet. Le ministère de la Justice et le ministre de la Justice comparaitront peut-être en rapport avec le projet de loi C-22.

La séance est levée jusqu'à mardi, à dix heures.

Le comité suspend ses travaux.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

For Bill C-22:

James McIlroy, Lawyer.

Pour le projet de loi C-22:

James McIlroy, avocat.

